Sommaire

Introduction

La qualité des services de l'État a longtemps été pour notre pays un sujet de fierté et une réelle force. Aujourd'hui, elle pose sérieusement problème.

Non pas que nos agents publics ne soient plus attachés aux services dont ils ont la charge. Ni que le volume global des crédits affectés par l'État à la production de ces services ait diminué, tant s'en faut ! Mais d'une part, comme il est normal, les exigences des citoyens/usagers se sont accrues. Ils acceptent de moins en moins d'être traités en « administrés » et entendent l'être bien davantage en « clients ». D'autre part, et surtout, nos services publics, particulièrement ceux qui sont gérés directement par l'État, souffrent de ses nombreuses faiblesses d'organisation et de fonctionnement : complexité et cloisonnement des structures, enchevêtrement des pouvoirs, lourdeur hiérarchique, rigidités de toute sorte, manque de clarté des responsabilités, défaut de culture managériale.

Autant d'encouragements permanents à la tentation bureaucratique de défendre à tout prix son territoire plutôt que d'écouter et de coopérer ; de multiplier les règles plutôt que de déléguer des responsabilités et les moyens correspondants ; de se satisfaire d'affirmations de principe plutôt que d'ancrer l'action dans l'évaluation concrète des réalités, la mesure des résultats et la recherche de leurs causes. La qualité du service ne peut qu'en faire les frais.

Or, les enjeux de la qualité du service public sont essentiels, et cela aussi bien pour la cohésion de notre société que pour la compétitivité économique de notre territoire, ou encore pour la bonne santé de notre démocratie.

Le Président de la République l'a souligné avec force dans la déclaration qu'il a faite devant des représentants des corps constitués à l'occasion des vœux de l'année 2004, en rappelant notamment que « notre pays ne serait pas ce qu'il est sans les services publics performants qu'il a su bâtir au cours de son histoire », et en affirmant que « nous devons être fidèles à cette tradition d'excellence ».

Or, la manière appropriée de relever ce défi est connue, tout au moins dans ses principes. Au cours des décennies, le mouvement de la

qualité n'a cessé d'en explorer les voies et d'en expérimenter les moyens. Né voici près d'un siècle dans la sphère de l'entreprise, il s'est étendu aux administrations depuis plus de vingt ans dans nombre de pays avancés. Le nôtre n'a pas fait exception, et presque tous les gouvernements qui se sont succédé depuis la fin de la décennie 1980 se sont exprimés ou ont pris des initiatives dans ce sens.

Mais force est de constater que le résultat est extrêmement inégal. Certaines administrations, certains services déconcentrés, certains établissements publics administratifs ont accompli avec succès des efforts remarquables. Mais ce sont là des cas encore trop peu nombreux et trop dispersés. Globalement, le mouvement manque de cohérence et de force : dans la majorité des services, on ne trouve encore ni définition précise de la qualité voulue et vérification régulière des résultats obtenus, ni recherche systématique des modes d'organisation et de fonctionnement les plus propres à en assurer le succès. Or, ce sont là précisément les deux apports essentiels de la *démarche qualité*, telle qu'elle a été progressivement développée et mise au point au cours des dernières décennies.

Cela est d'autant plus regrettable qu'une politique qualité, conduite avec la vigueur et la continuité nécessaires, et dûment intégrée tant à la stratégie qu'à l'action de tous les jours, constitue dans la sphère publique le meilleur des leviers de réforme. C'est en effet par excellence un processus gagnant/gagnant, puisque profitable non seulement à l'usager/citoyen, mais également, dans la durée, au contribuable et au fonctionnaire public.

Il y a donc là un chantier prioritaire, et cela d'autant plus qu'il est parfaitement complémentaire des autres grands chantiers de réforme, et notamment de celui que constitue la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF).

* * *

Par lettre du 13 mars 2003, le Premier ministre, sur la proposition du secrétaire d'État à la réforme de l'État Henri Plagnol, a chargé une commission constituée à cet effet de lui faire des recommandations en vue de l'amélioration de la qualité des services publics et m'en a confié la présidence [1].

J'en ai été doublement honoré, car le sujet est de première importance, et la commission d'une qualité éminente [2]. Faite à la fois d'élus et /ou anciens ministres, d'experts de très haut niveau, de responsables associatifs et/ou syndicaux fortement engagés dans la politique qualité, de chefs d'entreprise éminents et de hauts fonctionnaires très remarquablement impliqués dans l'action et la réflexion sur ce sujet, elle a réuni une qualité et une diversité de compétences exceptionnelles.

(1) Voir la lettre de mission en annexe.
(2) La composition de la commission est en annexe.

Qu'il me soit permis d'adresser à tous ses membres mes très vifs remerciements, à la fois pour le temps qu'ils ont accepté de consacrer à nos échanges et pour la richesse de leurs apports. Dix d'entre eux ont d'ailleurs bien voulu exprimer en quelques pages, jointes en annexe au présent rapport [1], les recommandations sur lesquelles ils souhaitent mettre personnellement l'accent. Leur lecture est à la fois remarquablement éclairante et roborative.

* * *

La qualité des services publics est un sujet immense, qu'il ne pouvait être question d'étudier de manière exhaustive. Aussi la commission a-t-elle pris les options suivantes :

– Afin de circonscrire quelque peu le sujet, elle a choisi de concentrer son attention sur la qualité des services non marchands. Non pas, bien sûr, que la qualité des services publics payants ne soit importante. Mais les entreprises qui ont charge de produire ces services, qu'elles soient elles-mêmes sous statut public, comme EDF ou la RATP, ou privé, se sont généralement engagées de longue date, sous l'aiguillon de la concurrence ou en tout cas sous la pression du client, dans des démarches qualité solidement conduites. D'autant que les modèles généraux élaborés en ce sens dans les entreprises les plus diverses leur sont assez aisément transposables.

– S'agissant des services non marchands, la commission a choisi de se concentrer sur les points essentiels : quels sont les enjeux ? Quels sont les facteurs décisifs de la réussite ? Et surtout que doit faire un gouvernement pour impulser, orienter et soutenir à fond une politique qualité efficace ?

C'est dire que des questions techniques importantes ne trouvent dans le présent rapport que des réponses de principe, et non des réponses détaillées. Elles appellent des réflexions d'experts, et même souvent des expérimentations préalables. C'est le cas, par exemple, en ce qui concerne les choix à faire entre les différentes manières de consulter et d'associer les usagers ; ou entre les différents outils d'évaluation et de validation technique disponibles en matière de qualité. Mais aucune de ces questions ne constitue bien entendu un préalable à l'action.

De même, la commission n'a pas centré ses priorités sur les efforts déjà clairement engagés par les pouvoirs publics, comme les procédures de simplification législative et réglementaire, ou encore le développement de l'administration électronique. Enfin, en ce qui concerne la question de *la qualité de l'accueil*, sur laquelle la réflexion avait été engagée par une procédure distincte, préalable à la mise en place de la commission, elle s'est bornée à valider, moyennant quelques modifications, le projet de « charte Marianne » qui lui a été présenté. Non pas que ces chantiers ne soient importants, mais simplement parce qu'ils sont

(1) Voir en annexe.

fermement conduits. La principale question en ce qui les concerne est d'établir un lien clair et systématique entre ces réformes et l'objectif général de qualité.

Pour l'essentiel, la commission a concentré sa réflexion sur trois questions :

– au niveau des services et établissements, au niveau des ministères et au niveau interministériel quel type d'action l'État doit-il conduire pour assurer toute l'efficacité nécessaire à une politique globale de qualité ?

– quelles fonctions et quelles procédures doivent être réformées par priorité pour créer les conditions favorables à une action qualité réussie ?

– enfin, au-delà des procédures administratives, quel appui politique y a-t-il lieu de donner à une telle action ? En effet, la question de la qualité des services publics ne peut pas être entièrement résolue dans le seul périmètre de l'administration d'État et mérite d'être traitée comme un vrai projet national.

Pour nourrir sa réflexion, la commission a auditionné un certain nombre de personnalités particulièrement qualifiées sur le sujet et dont la liste figure en annexe 3. Cependant, le nombre de personnes qu'il était ainsi possible d'entendre en commission était évidemment limité. Aussi avons-nous veillé à compléter cette source d'information de plusieurs manières :

– Mme Sylvie Trosa, expert international, elle-même membre de la commission, a bien voulu mettre à profit son réseau personnel dans la haute administration de plusieurs pays avancés pour procéder à une enquête par correspondance sur les pratiques qualité dans les services publics de ces pays (Grande Bretagne, Suède, États Unis, Canada, Australie). En une telle matière, il est essentiel d'éviter le nombrilisme et de tirer profit de l'expérience des pays comparables [1] ;

– le cabinet Insep Consulting a été chargé d'enquêter auprès de huit services ou établissements qui avaient été sélectionnés dans le cadre des « Trophées de la qualité », en vue d'identifier les facteurs principaux de réussite en ce domaine ainsi que les obstacles à surmonter ;

– un haut fonctionnaire britannique en mission à Paris, M. McAuley, a bien voulu rencontrer les responsables qualité de plusieurs ministères et faire ainsi bénéficier la commission des enseignements d'un regard extérieur ;

– un questionnaire destiné à l'ensemble des agents de l'État leur a été adressé par la voie des intranets de certains ministères. Ceux-ci n'ont malheureusement pas été très nombreux, cette pratique n'étant pour l'instant pas très familière, mais dans ceux où l'enquête a pu avoir lieu les résultats ont été fort intéressants ;

– enfin, j'ai personnellement réuni les responsables qualité des différents ministères et rendu visite à nombre de responsables et d'experts très divers, dont la liste figure en annexe.

(1) On trouvera en annexe les réponses des personnalités interrogées, ainsi que l'analyse thématique qu'en a faite Mme Trosa.

J'adresse à toutes ces personnalités, ainsi qu'à M[me] Bréas, de la DUSA, qui a assuré le secrétariat de la commission et l'a fait bénéficier de sa compétence et de son expérience, mes vifs remerciements.

Placer l'ensemble des services publics de l'État dans une logique d'amélioration continue de la qualité n'est certainement pas chose facile. Mais c'est une action possible, nécessaire et fondamentalement positive.

La commission est convaincue que le moment est venu de donner à ce mouvement toute sa force et sa portée, par un engagement résolu de l'État aux plus hauts niveaux politiques et administratifs.

Avant de préciser, dans la seconde partie de ce rapport, ce que devraient être les modalités essentielles d'un tel engagement, il convient, dans la première partie, de clarifier ce que recouvre la notion de qualité et d'en évaluer les enjeux.

Le constat : des enjeux majeurs, un défi à relever résolument

Après avoir rappelé ce qu'il faut entendre par qualité des services publics, l'on s'interrogera sur ses enjeux. Puis l'on retracera brièvement le chemin parcouru depuis que des politiques explicites ont été engagées dans ce domaine, et l'on récapitulera les enseignements qui s'en dégagent.

Qu'est-ce que la qualité des services publics ?

La notion de « qualité d'un service public » parle à chacun et se comprend intuitivement. Mais cette apparence de simplicité est très trompeuse. D'une part, dès que l'on cherche à définir avec un minimum de précision *la qualité d'une prestation de service*, on se rend compte que cette notion est en réalité complexe et nécessite des arbitrages préalables, qui n'ont rien de mécanique. De sorte qu'à elle seule la définition des critères de qualité est déjà un choix majeur. C'est dire toute l'importance qui s'attache à son explicitation. D'autre part, la qualité ne correspond pas seulement à un résultat, mais, de manière indissociable, à la démarche qui y conduit, *au management de la qualité.* Si bien que s'engager sérieusement dans la démarche qualité n'est pas seulement se donner des objectifs supplémentaires, mais réformer en profondeur sa manière de travailler.

La qualité d'une prestation de service public : sa définition même est nécessairement le résultat d'un ensemble d'arbitrages

Comme le bon sens l'indique, et comme les définitions officielles le confirment, la qualité d'une prestation de service, privée ou publique, payante ou gratuite, est son aptitude à répondre aux besoins qu'elle est destinée à satisfaire.

Dans le cas d'un service privé marchand, ces besoins sont relativement aisés à définir (même s'il est presque toujours nécessaire de

distinguer entre le service de base et les services associés, ou encore entre la qualité du contenu même du service et la qualité relationnelle : la beauté d'une coiffure et l'amabilité du coiffeur) : ce sont ceux qu'éprouvent ou expriment les clients. Bien entendu, cela ne dispense pas le prestataire de choisir, compte tenu des contraintes, des coûts, de l'intensité et de la solvabilité des demandes, les niveaux de service qu'il s'efforcera d'atteindre. Mais la base sur laquelle ces choix doivent se faire est claire.

Dans le cas d'un service public gratuit, et sans concurrence, la tâche est nettement plus complexe. En effet, en premier lieu, tous les destinataires d'un tel service n'ont pas les mêmes aspirations individuelles. Et comme ils ne paient pas eux-mêmes directement la prestation qui leur est fournie, c'est au prestataire de choisir pour eux.

Mais, il y a plus. Ces services ne sont pas seulement destinés à répondre aux attentes individuelles de leurs usagers. Ils sont aussi l'un des instruments majeurs à la disposition des pouvoirs publics pour leur permettre d'atteindre, dans le respect des principes généraux de la République, les objectifs socio-économiques qu'ils poursuivent à travers les *politiques publiques* démocratiquement approuvées [1]. Et les deux catégories d'attentes, celles des usagers, et celles des pouvoirs publics en tant que garants de l'intérêt général, ne coïncident pas nécessairement. Cela n'est pas seulement vrai dans le cas de services régaliens, comportant l'usage de la contrainte publique (la même réglementation automobile à la fois protège l'automobiliste, et le contraint ; le même dispositif de sélection assure la valeur d'un diplôme et frustre ceux qui en sont privés). Le consumérisme caractéristique de notre époque peut d'autant plus aisément se donner libre cours dans la sphère des services publics qu'ils ne sont pas payants.

Par suite, la définition de la qualité d'un service public est toujours le résultat d'un arbitrage, souvent délicat.

D'autant que le concept de qualité, au sens plein du terme, est bien plus large encore. Pourrait-on vraiment considérer comme un service « de qualité » celui qui, certes, satisferait ses destinataires directs et répondrait aux objectifs socio-économiques précis d'une politique publique déterminée, mais n'y parviendrait qu'au prix de gaspillages

(1) Les Anglo-saxons distinguent l'« output », qui est le service fourni, et l'« outcome », qui est le résultat socio-économique obtenu. Ainsi, au Royaume Uni, les *Public service agreements,* conclus avec les ministères, rassemblent des objectifs de politique générale (outcomes) et les *service delivery agreements*, conclus avec les agences, rassemblent des objectifs de qualité de service (ouputs). Mais il est apparu progressivement que le lien entre ces deux types de résultats peut être très étroits, au point qu'il y a d'importantes zones de chevauchement.
À cet égard, la typologie des indicateurs définie dans le cadre de la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) distingue (a) *les indicateurs d'impact*, qui traduisent des aspects de l'évolution de l'environnement socio-économique considérés comme assez directement imputables à l'action du service et (b) *les indicateurs d'effet*, réservés à ceux de ces aspects qui dépendent également pour une part importante d'autres facteurs. Lorsque l'impact dépend essentiellement du service, ce qui n'est pas rare, sa mesure peut être en fait le meilleur moyen d'évaluer la qualité du service.

manifestes ? Ou en imposant aux agents en charge de le produire, ou encore à des prestataires externes, des contraintes clairement non nécessaires ? Ou en saccageant l'environnement ? Ou en affaiblissant la cohésion sociale de la population environnante ? Certainement pas.

Autrement dit, la qualité d'un service public ne peut pas s'apprécier exclusivement selon une seule dimension. C'est pourquoi le référentiel européen de la qualité des services publics, dénommé CAF, et sur lequel on reviendra plus loin, retient, à côté de la conformité du service aux besoins de ses destinataires, quatre critères complémentaires d'appréciation de sa qualité, à savoir : son coût, sa conformité aux attentes légitimes des agents et des prestataires et son effet sur la cohésion sociale.

On voit par là que la première des exigences d'une démarche qualité, qui est la définition précise des critères retenus, au terme d'un arbitrage explicite, pour définir et mesurer la qualité du service, est beaucoup plus nécessaire encore dans les services gratuits que dans les services payants. Il n'en est que plus paradoxal qu'elle y soit jusqu'à présent nettement moins développée.

Cependant, la notion de qualité ne se rapporte pas seulement à l'appréciation du service fourni. Elle renvoie aussi, de manière indissociable – car la qualité du produit n'est pas le fruit du hasard – à la pertinence de l'action menée pour y parvenir. C'est ce qui donne à la « démarche qualité » son poids et sa force.

Le management de la qualité : une révolution en puissance

La production de biens et de services de qualité est une discipline à laquelle, sous la pression de la concurrence, les entreprises n'ont cessé de consacrer toujours plus de soin. De là est né, depuis près d'un siècle, le mouvement de la qualité, qui, au fil des décennies, s'est employé à perfectionner les méthodes d'action essentielles pour y parvenir. C'est ainsi que les référentiels internationaux ISOLE, EFQM ou encore Speyer, rassemblent aujourd'hui les principes majeurs du management de (par) la qualité. Résumés à très grands traits, ces principes, qui contrastent profondément avec ceux de l'organisation bureaucratique encore malheureusement prépondérante dans nombre de nos administrations, sont les suivants :

Avant toute chose, une authentique prise en considération des destinataires du service. Même s'ils n'en sont pas la seule référence, aucune véritable qualité de service n'est concevable sans une écoute soigneuse de ses destinataires, en vue d'avoir avec eux un vrai dialogue, de prendre en compte leurs attentes autant qu'il se peut et, mieux encore, de mobiliser leur participation active. Autrement dit, une attitude à l'opposé de tout dédain bureaucratique.

La recherche d'une amélioration continue. Laquelle implique nécessairement une action toute entière tournée vers les résultats et donc pleinement soumise à l'épreuve des faits. Qu'il

s'agisse de faits physiquement vérifiables, ou d'appréciations collectives exprimées de manière indépendante et quantifiée. Par là, une démarche qualité se situe clairement dans la logique de la performance, et constitue donc une rupture avec les pratiques caractérisées par l'absence d'objectifs explicites et vérifiables, encore si fréquentes dans beaucoup d'administrations, trop longtemps encouragées à considérer que la régularité est leur seule obligation.

Relevons notamment que, dans l'optique de la démarche qualité, la question n'est pas uniquement de savoir si un service répond ou non à des exigences précises de qualité, mais encore si cette qualité est suffisamment assurée et si elle est dans un processus d'amélioration régulière, – soit de la satisfaction des usagers, soit du coût, ou d'autres critères.

Un engagement fort de la direction, qui doit, par ses capacités de vision, d'écoute, d'implication personnelle, d'organisation et de communication, se montrer apte à mobiliser ses collaborateurs, tant sur des priorités à long terme que sur des objectifs immédiats. Autrement dit, une conception du métier de direction fort éloignée du primat donné aux concepts, des pratiques distantes et de la culture procédurière qui caractérisent encore trop souvent le style de commandement administratif. Et, bien entendu, en matière de service public, un engagement fort de la direction suppose qu'à tout le moins elle se sache jugée là-dessus par l'autorité politique dont elle dépend.

Une gestion faisant toute sa place à l'approche par processus, c'est-à-dire à un effort permanent pour bien comprendre et pour optimiser le déroulement effectif des opérations qui conduisent à la fourniture d'une prestation. À nouveau, il n'est pas besoin de souligner combien cette approche « matricielle » et ancrée dans la réalité, diffère du mode bureaucratique, qui ne connaît entre les agents publics d'autre relation que celles de la hiérarchie et ne se représente un service que sous la forme d'un organigramme.

Plus généralement, le propre de la démarche qualité est d'être *profondément systémique*. En effet, la qualité n'est pas le produit d'une simple décision individuelle, mécaniquement exécutée, mais d'une combinaison appropriée d'actions différentes. Elle est le fruit d'un système.

Une implication forte du personnel, ce qui suppose de mobiliser au maximum les moyens de formation et de motivation. Parmi ceux-ci, une place très importante est réservée aux procédures d'écoute, de dialogue et de consultation, qui permettent d'associer autant que possible les agents de terrain et jusqu'aux collaborateurs les plus modestes au choix des objectifs et des procédures qui les concernent. Donc, tout le contraire de la pratique, encore si largement prévalente consistant à donner des instructions d'en haut et de loin, sans même avoir entendu les intéressés.

Non moins importante, dans cette logique, est une décentralisation systématique des responsabilités et son corollaire, la reconnaissance d'un droit à l'erreur, laquelle doit *a priori* être considérée non comme une faute, mais comme une information pour une amélioration possible, et pouvant justifier une aide.

Parallèlement, une attitude délibérément participative à l'égard des partenaires, prestataires et fournisseurs de toute nature, afin que la coopération soit optimale et la relation mutuellement bénéfique.

Enfin, la formulation expresse des valeurs du service. Ce point n'est pas expressément exprimé dans les référentiels officiels, mais il fait souvent partie intégrante d'une démarche qualité.

En effet, les valeurs d'une organisation sont au cœur aussi bien des choix qu'elle fait quant aux critères de qualité de ses prestations que de ceux sur lesquels reposent son organisation et son fonctionnement. Ces valeurs peuvent rester implicites, mais non sans un grand risque de confusion. Il y a au contraire le plus grand intérêt à ce qu'elle fasse l'effort de les expliciter, s'obligeant ainsi à mettre ses choix de toute nature en réelle cohérence. C'est le moyen de donner à son action la plénitude de son sens, aussi bien vis-à-vis de l'extérieur que pour ses propres collaborateurs.

De fait, les entreprises, et en particulier celles qui sont spécialement engagées dans une démarche qualité, sont nombreuses à s'imposer aujourd'hui cette discipline : énoncer expressément les valeurs qu'elles entendent servir (étant entendu qu'une telle démarche n'a de véritable portée que si les agents concernés eux-mêmes ont été suffisamment associés à cette réflexion).

Il est paradoxal que les administrations le fassent très rarement, alors même que, s'agissant de services non payants, leur action doit précisément être guidée avant tout par des considérations de cette nature.

Ce rappel rapide montre combien le management de (par) la qualité, appliqué sérieusement, met en question dans ses profondeurs les modes traditionnels d'organisation et de fonctionnement des administrations.

Toutefois, cette dimension fondamentale de la démarche qualité est encore largement méconnue, malgré de brillantes exceptions, tant des responsables politiques que des dirigeants administratifs. Pour ces derniers, la qualité est encore trop souvent une sorte d'attribut secondaire des prestations publiques, qui serait essentiellement l'affaire des personnels de terrain. Alors que, bien au contraire, elle touche le cœur du service public et qu'ils en sont eux-mêmes les tout premiers responsables, car un fort engagement personnel de leur part dans la conduite de la démarche qualité en conditionne la réussite.

En clair, le propre d'une politique qualité, – ce qui la distingue des autres politiques réformatrices, c'est qu'elle ne se définit pas seulement par des objectifs et des principes, mais qu'elle comporte en elle-même les démarches essentielles à sa mise en œuvre, en quelque sorte le mode d'emploi. Cela ne veut pas dire qu'elle soit facile à réaliser, car ce « mode d'emploi » est tout le contraire d'une recette d'application mécanique. Du moins n'est-il pas à réinventer de toutes pièces.

Un engagement vigoureux dans ce sens est d'autant plus indispensable que les enjeux de la qualité des services publics sont à tous égards majeurs.

Des enjeux majeurs

Ils sont aussi bien sociaux qu'économiques, administratifs, financiers, et plus profondément démocratiques et nationaux. Et même européens.

Enjeux sociaux

Ces enjeux sont fondamentaux. Canicule, sida, violence urbaine, exclusion... chacun des maux auxquels une société comme la nôtre est exposée nous renvoie à cette même question. La qualité des services publics est à l'évidence un déterminant majeur, et de la qualité de vie individuelle, et de la cohésion globale d'une société : des valeurs fondamentales comme la paix civile, la cohésion sociale, le niveau sanitaire, etc., en dépendent directement.

Enjeux économiques

L'attractivité de notre territoire vis-à-vis des investissements étrangers, ainsi que la compétitivité et la productivité de notre économie sont pour une part importante tributaires de la qualité des services publics : ceux de l'éducation et de la recherche, bien sûr, mais aussi plus généralement tous ceux, très divers – depuis les services de l'inspection vétérinaire jusqu'à ceux des relations économiques extérieures, qui ont un impact sur la vie des entreprises.

Cela est plus vrai aujourd'hui que jamais, alors que les capitaux sont devenus beaucoup plus mobiles, que l'attractivité des territoires des pays émergents devient redoutable, et que notre pays, s'il conserve une bonne image en matière de qualité de vie, a peu à peu acquis la réputation d'avoir une administration non seulement très coûteuse, mais extrêmement lourde. Il est très important qu'il retrouve au contraire celle d'un pays où les services publics sont particulièrement performants.

Enjeux administratifs

Ils sont considérables, car l'approche qualité est l'un des meilleurs angles d'attaque de la lancinante « réforme de l'État ». Elle conduit en effet à des changements profonds, non à partir de conceptions abstraites, mais de l'observation des faits, en même temps que d'une réflexion sur les valeurs essentielles.

À cet égard, le choix de principe fondamental effectué en 2001, à travers le vote de la LOLF, en faveur d'une gestion publique tournée vers la recherche de résultats tangibles (« performances ») et non plus seulement

conditionnée par une logique de moyens, accroît encore considérablement l'importance d'un engagement résolu dans le sens de la qualité.

Pour la mise en œuvre de la LOLF, trois types de performances ont été définis. La qualité est l'un d'entre eux, les deux autres étant l'impact socio-économique des programmes et leur efficience Or, bien loin que ces trois volets de la performance appellent des managements différents, ils nécessitent au contraire tous les trois le type même de management qui a été progressivement élaboré dans l'optique de la qualité. *Par suite, il est permis d'affirmer que la réussite de la LOLF dépend au premier chef d'une démarche qualité efficace.*

D'autre part, le type de réforme sur lequel débouche une telle démarche est le plus gratifiant qui soit pour l'ensemble des agents publics, à commencer par ceux du terrain, car leur rôle s'en trouve à tous égards substantiellement revalorisé.

L'expérience confirme d'ailleurs qu'une démarche qualité bien conduite est pour les agents du service concerné une source de profonde satisfaction. Malgré ses imperfections, l'enquête effectuée par la commission via les intranets de certains ministères confirme cette appréciation : l'opinion des agents qui se sont exprimés est très majoritairement en faveur d'une politique qualité, même si, dans les six ministères qui ont répondu, moins d'un agent sur deux estime avoir été associé à son élaboration. Dans chacun de ces ministères, une nette majorité des réponses sont en faveur d'une participation personnelle active à cette action.

Par là même, la démarche qualité est porteuse d'un vrai renouveau social. Sa finalité n'est pas contestée par les organisations syndicales, qui sont au contraire très attachées à ce que le service public retrouve son image d'excellence auprès des Français. Les cas, malheureusement peu nombreux, où le dialogue social dans la fonction publique s'est étendu à des questions de cette nature ont été dans l'ensemble très positifs. Rien de bien surprenant à cela, au demeurant : n'est-il pas naturel d'associer les organisations représentatives du personnel à la réflexion sur ce qui fait le sens même du travail de ces agents ?

C'est dire qu'à tous égards, l'approche qualité constitue une « révolution douce », que l'État se doit de conduire avec détermination.

Bien entendu, la qualité n'est pas une baguette magique. Elle requiert du temps, de la volonté, du savoir faire. *Par-dessus tout, elle ne doit pas être traitée comme « un programme de plus »,* qui viendrait s'ajouter à tous ceux qui sont déjà engagés, mais au contraire être intégrée le plus étroitement possible tant à la vie quotidienne qu'aux autres grandes actions de réforme, à commencer, bien sûr, par les Stratégies ministérielles de réforme (SMR) et par la mise en œuvre de la loi organique. À cette condition, elle peut être à la fois un guide et le moteur central du changement.

Enjeux financiers

Ils ne sont pas moins importants. L'approche qualité prend en effet à contre-pied deux affirmations usuelles, également fausses l'une et l'autre. Selon la première « pour avoir plus de résultats, il faut forcément plus de moyens », et selon la seconde : « c'est la faute aux fonctionnaires ». L'approche qualité renvoie dos-à-dos ces deux contrevérités, en se fondant sur un constat essentiel, que l'on pourrait résumer en disant : « l'erreur est avant tout dans le système : c'est lui qu'il faut améliorer ». En d'autres termes, cette approche, potentiellement, est autant productrice de satisfactions accrues pour les destinataires du service que d'économies indolores tenant à la suppression des coûts de non qualité, lesquels, dans de nombreux cas connus, sont très importants.

Ainsi, le ministère des finances australien a constaté qu'en moyenne les démarches qualité bien conduites permettent de réduire de 10 % réduire les *rolling costs* (dépenses de personnel et de fonctionnement) des services auxquels elles s'appliquent, ce qui est considérable.

Toutes les expériences accumulées dans ce domaine attestent que la démarche de qualité est aussi, inséparablement, une démarche d'efficience, à telle enseigne que les deux objectifs ne peuvent pas être séparés.

Les agents publics en sont d'ailleurs le plus souvent bien conscients. Ainsi, parmi ceux qui ont répondu au questionnaire diffusé par intranet, ils sont plus nombreux, dans tous les ministères interrogés, à estimer qu'une amélioration de la qualité implique une meilleure utilisation des moyens disponibles qu'à mentionner l'augmentation de ces moyens en valeur absolue.

Cela ne veut pas dire, bien sûr, que les démarches qualité soient gratuites : un minimum de dépense – en temps, en hommes, en argent – est toujours nécessaire au départ. Mais il s'agit là d'un investissement dont la rentabilité est particulièrement élevée. Face aux lourdes contraintes financières qu'il doit relever, l'État a tout particulièrement intérêt à s'engager dans de telles démarches.

Enjeux démocratiques

Entre démocratie et qualité des services publics, la relation est triple. *En premier lieu, il y a évidemment un lien étroit entre les satisfactions que les citoyens retirent des services de l'État et la confiance qu'ils ont en lui*. Cela est d'autant plus vrai aujourd'hui que l'enrichissement de nos sociétés et la façon dont les entreprises rivalisent d'efforts pour séduire leurs clients ont fait de nous tous des consommateurs sans cesse plus exigeants. À cet égard, les administrations ne peuvent pas échapper, notamment sur le plan de la qualité relationnelle, à une comparaison tacite avec les entreprises.

Certes, sur ce point, la relation entre qualité objective des services publics et satisfaction des usagers n'est pas toujours simple. Comme

il ressort des témoignages recueillis auprès de plusieurs spécialistes étrangers (Royaume-Uni, Suède États-Unis), il n'est pas rare que l'amélioration de cette qualité ait pour premier effet de rendre les usagers toujours plus exigeants, et un effort significatif est souvent nécessaire pour leur faire comprendre les limites des objectifs de qualité poursuivis. Mais l'enjeu en est très important.

En outre – on y reviendra, il est dans la logique même de la démarche qualité de chercher à faire des usagers non pas simplement des consommateurs passifs, mais dans toute la mesure du possible des partenaires actifs : cela ne peut que fortifier la vitalité démocratique.

Enfin, il n'est pas indifférent que, dans ce domaine essentiel, les salariés des entreprises et ceux des administrations publiques, plus distants sans doute les uns des autres qu'en aucun pays, partagent une même culture professionnelle : celle de la qualité. À tous ces points de vue, la vitalité de notre démocratie ne peut donc que gagner à la qualité des services publics.

Enjeux nationaux, enfin

Certes, la qualité n'est le monopole d'aucun pays. Mais une longue tradition nationale lui confère, dans notre culture, et dans l'image que nous tenons à donner de nous-mêmes, une place éminente. Dans l'univers mondialisé où nous sommes entrés, il est particulièrement important de préserver et de développer ce trait de notre personnalité nationale. La qualité des services publics est évidemment au cœur d'une telle ambition.

À certains égards, on pourrait même ajouter : enjeux européens.

En effet, l'Union européenne n'est pas restée à l'écart de la question. À la demande du conseil des ministres, un groupe de représentants des administrations des États membres a élaboré, à partir des référentiels généraux EFQM et Speyer, un référentiel spécialisé dans le domaine des services publics : le CAF (pour *Common Assessment Framework,* traduit en français, pour conserver le même sigle, par *Cadre d'Autoévaluation des Fonctions publiques*). C'est en effet un outil d'auto-évaluation, à finalité principalement pédagogique : il est destiné à favoriser à la fois l'appropriation de la qualité par les membres d'un même service et les échanges et la comparaison entre plusieurs services.

Il n'est évidemment pas sans intérêt que des services comparables de différents pays de l'Union européenne puissent ainsi échanger leurs expériences et comparer leurs performances, ni que, sur ce terrain, la France occupe toute sa place.

Face à ces enjeux, où en sommes-nous ? Un bref rappel historique et un état des lieux sont indispensables avant d'aborder la question essentielle sur laquelle la commission a été invitée à réfléchir, à savoir : comment progresser ? Depuis la fin des années quatre-vingt, les gouvernements successifs se sont efforcés d'engager les services de l'État dans la

voie de la qualité, et, de fait, nombre d'initiatives ont été prises en ce sens dans diverses administrations. Il importe de tirer les enseignements de ces expériences, tout comme de l'expérience des États étrangers, pour identifier le mieux possible les principaux facteurs de succès et d'échec à l'œuvre dans les démarches qualité des services publics.

Rappel historique : la qualité, un thème de réforme récurrent depuis quinze années, avec des succès inégaux

1989-2000 : des initiatives gouvernementales successives

La volonté de promouvoir la qualité des services publics, et en particulier de la relation avec les usagers n'est, en soi, pas nouvelle. Plusieurs gouvernements ont cherché à créer une impulsion dans ce sens.

La circulaire du 23/02/89 relative au « renouveau du service public », signée par Michel Rocard, Premier ministre, consacrait un volet à « une politique d'accueil et de service à l'égard des usagers » et appelait les responsables de services publics à améliorer la qualité du service rendu. Dans la continuité de cette démarche, le gouvernement d'Edith Cresson a adopté une « Charte des services publics » en mars 1992.

En 1994, André Rossinot, ministre de la Fonction publique, lance « l'année de l'accueil », avec l'organisation de neuf forums interrégionaux.

Une circulaire relative à l'amélioration des relations entre les services publics et leurs usagers est signée le 23/02/995 par Édouard Balladur, Premier ministre, peu de temps avant son départ Toutefois, elle n'a jamais été publiée au JO.

Alain Juppé, Premier ministre, signe en juillet 1995 une circulaire relative à la réforme de l'État dont le titre 2 s'intitule « Mieux prendre en compte les besoins et attentes des citoyens ».

Ces orientations se traduisent concrètement par la mise en œuvre de différentes actions. À partir de 1994, des groupes de travail interministériels, voire même inter-services publics, traitent des thèmes tels que l'accueil, l'écoute des usagers, les indicateurs de qualité, la contractualisation...

En 1995, sont créées une instance politique d'orientation : le comité interministériel pour la réforme de l'État (CIRE), présidé par le Premier ministre, ainsi qu'une structure administrative, le commissariat à la réforme de l'État (CRE), devenu en 1998 délégation interministérielle (DIRE). Le CRE, puis la DIRE s'appuient notamment, pour assurer leur rôle d'animation, sur le « réseau interministériel des modernisateurs » (RIM), composé de hauts fonctionnaires d'administration centrale, ou, à l'étage hiérarchique supérieur, sur celui des « Hauts fonctionnaires en charge de la

modernisation et du développement » (HFMD). À partir du RIM, se constituent des groupes interministériels thématiques, dont un groupe « qualité », créé en octobre 1999.

La première tâche de ce groupe « qualité » est d'effectuer un bilan des démarches existant dans l'administration, lequel fait ressortir les constats suivants :

– Les démarches qualité se développent rarement à l'échelle d'une administration entière, mais résultent, le plus souvent, d'initiatives ponctuelles.

– Les actions recensées s'inscrivent parfois dans des démarches de réforme plus globales, mais la qualité n'apparaît pas comme un enjeu central et structurant.

– Les démarches qualité sont plutôt centrées sur le fonctionnement interne que sur la qualité du service à proprement parler.

Le CIRE 2000 : une tentative d'engagement de tous les ministères et de tous les services, un bilan très mitigé

Au regard des constats rappelés ci-dessus, le CIRE du 12 octobre 2000 énonçait deux directives et une recommandation :
– il était demandé à chaque ministère d'*élaborer une déclaration de politique de la qualité ;*
– tous les services déconcentrés et tous les établissements publics étaient invités à *définir et à rendre publics leurs engagements en matière de qualité de service aux usagers* ;
– enfin, le CIRE préconisait le *développement de l'auto-évaluation,* via l'usage de la version française du CAF, mentionné plus haut.

Mais la mise en œuvre de ces orientations a été très partielle, et globalement fort modeste :

– *L'effort de cadrage est resté insuffisant* : neuf ministères seulement ont élaboré une déclaration de politique qualité, validée par le ministre, alors que les décisions du CIRE se voulaient impératives. Trois ne leur ont strictement donné aucune suite : on retrouve ici la condition indispensable de l'engagement politique. En outre, lors même qu'elles ont été élaborées, ces déclarations se sont le plus souvent bornées à formuler des principes généraux, et sont restées pour la plupart passablement imprécises sur le déploiement opérationnel. Globalement, les actions en matière de qualité sont demeurées dispersées, hétérogènes, dépendantes de l'initiative individuelle, et donc d'une pérennité fragile.

– *De même, en ce qui concerne les engagements de service, seules aujourd'hui les administrations fiscales en affichent au niveau national*. Ailleurs, cette pratique reste très ponctuelle. C'est peut-être d'ailleurs mieux ainsi, car afficher des engagements et ne pas les tenir est manifestement la pire des solutions.

– Enfin, l'auto-évaluation par le CAF reste très peu pratiquée : seuls un nombre très restreint de services en font usage. L'impact direct du CIRE 2000 a donc été au total fort limité. Cela s'explique à la fois par le fait que les ministres n'ont pas perçu, derrière les décisions du CIRE, une véritable exigence gouvernementale, et par l'attention insuffisante qu'il avait lui-même apportée à la question du *comment.*

Il y a là, à l'évidence, des enseignements à prendre en compte pour l'avenir. En une telle matière, les décisions gouvernementales doivent être à la fois ambitieuses dans leurs finalités, réalistes dans leur contenu et assorties des dispositions nécessaires pour en assurer la mise en œuvre : indications précises sur les moyens, tableau de bord et indicateurs de suivi.

L'action conduite depuis le début de la présente la présente législature

Sous l'impulsion du secrétaire d'État à la Réforme de l'État, Henri Plagnol, plusieurs types d'actions ont été engagés.

Des actions ciblées sur certaines fonctions du service public, à savoir :

La simplification législative et réglementaire, avec notamment les lois d'habilitation pour des simplifications par ordonnance ;

Le développement de l'administration électronique (dont la finalité ne se réduit pas à la qualité, mais qui peut manifestement y apporter un concours important) ;

Un effort d'amélioration du langage administratif, sous l'égide du comité pour la simplification du langage administratif (COSLA) ;

L'amélioration de la qualité de l'accueil : ce dernier point, du fait qu'il touche directement le fonctionnement des services, entre de plein fouet dans le champ de réflexion de la commission, laquelle a d'ailleurs validé à l'été 2003 la « charte de l'accueil », désormais appelée « Charte Marianne ». Celle-ci a en effet été élaborée par une mission spécialisée, de nature interministérielle, la MIAC, constituée sur décision du Premier ministre dès l'année 2002.

Cette charte, qui comprend cinq rubriques d'engagement – les uns obligatoires, les autres optionnels, est destinée à être déclinée par ministère, puis par service, pour définir un ensemble d'engagements précis et concrets. Actuellement expérimentée dans six départements pilotes, elle devrait normalement pouvoir être affichée dans l'ensemble des services de l'État à fin 2004.

Le gouvernement a ainsi choisi de faire de l'accueil du public dans les services de l'État la première fonction commune à tous les services et donnant lieu à une démarche qualité généralisée. Ce choix se justifie tant par le fait que cette fonction est présente dans tous les services, que par la sensibilité du public à son sujet, et par la (relative) simplicité des

questions qu'elle pose. À ces différents titres, elle peut constituer valablement une base de départ pour un service non encore entré dans une démarche qualité, en même temps qu'un terrain d'expérimentation pour une approche réellement coordonnée de la qualité dans l'ensemble des services de l'État. À la condition, bien entendu, de ne pas tomber dans le piège qui consisterait à limiter durablement l'action gouvernementale en matière de qualité au seul domaine de la qualité relationnelle.

Un effort de valorisation des actions qualité réussies : les « Trophées de la qualité du service public »

Après un appel à candidatures, lancé en octobre 2002, et qui a suscité une centaine de réponses, des lauréats ont été désignés par un jury dans trois catégories : « accueil du public », et par suite pouvoirs de restructuration, « management de la qualité » et « partenariat ». Toutefois, le retentissement de cette cérémonie a été modeste. Le pouvoir de stimulation qui est le sien dans sa forme actuelle reste à mesurer.

Cette opération est renouvelée en 2004, mais en se concentrant sur la qualité de l'accueil.

Enfin, la qualité est directement concernée par deux réformes importantes actuellement en cours

L'une est la préparation de la mise en œuvre de la LOLF, déjà citée. L'autre est constituée par les Stratégies ministérielles de réforme (SMR), que le Premier ministre a demandées aux principaux ministres d'élaborer, puis de présenter au Parlement. La qualité n'est évidemment pas la seule finalité de ces stratégies. Mais elle en a fourni en 2003, à côté du réexamen systématique de missions et des structures, et de l'amélioration de la gestion des ressources humaines, l'un des grands trois chapitres.

À ce stade, il était seulement demandé aux ministères de faire le bilan de la politique qualité de leur administration, et non encore d'en fixer le plan d'action pour l'avenir. Mais les SMR constituent clairement à cet égard le cadre d'élaboration et de suivi des choix à venir.

Pour l'instant, elles constituent essentiellement une source d'information sur l'avancement de la démarche qualité dans les différents ministères. Information précieuse, car leur analyse permet de mesurer combien les situations sont inégales.

La situation actuelle : un développement très inégal des démarches qualité

Cela est vrai à l'intérieur d'un même ministère. Et plus encore d'un ministère à l'autre.

Des ministères très inégalement engagés

Schématiquement, on peut, à la lumière des SMR, distinguer trois grands groupes de ministères :

Les ministères où les bases d'une politique qualité existent dès à présent.

Leur présentation témoigne d'une approche globale et structurée, déclinant actions et enjeux par grandes catégories d'offres de service et/ou d'usagers, et donnent, sur chacun des champs ainsi définis, une lisibilité sur les objectifs et les échéances. C'est le cas de quatre ministères : ceux des Finances, de l'Agriculture, de l'Équipement et de l'Intérieur.

Il faut y ajouter le ministère de la Défense, dont la SMR est un peu moins parlante en termes d'orientations générales, mais qui peut se prévaloir d'un investissement significatif et coordonné sur la qualité depuis plusieurs années.

Enfin, il faut noter que ces ministères plus avancés l'étaient déjà en 2000, à l'exception de celui de l'intérieur, dont l'implication sur la qualité est plus récente.

Il est toutefois frappant de constater que, même les SMR de ces cinq ministères sont beaucoup plus diserts sur les actions qui ont été conduites que sur les résultats qui ont été obtenus.

Les ministères où la qualité est une préoccupation encore émergente.

C'est le cas du ministère de la santé et de la solidarité, ou encore des services du Premier ministre. Les SMR de ces deux ensembles d'administrations ont le mérite de brosser un paysage assez global des champs d'intervention en matière de qualité. Mais ce sont pour l'instant plus des descriptions que des stratégies d'action.

Pour certains « petits » ministères (Culture, Sport, Écologie), la SMR est essentiellement un inventaire des démarches existantes, le constat d'initiatives diverses, non réellement orchestrées. Ces ministères sont conscients d'une coordination insuffisante et affichent la volonté d'y remédier.

Les ministères où la qualité semble demeurer un enjeu mineur de modernisation.

Les parties « qualité » des SMR de ces ministères : Éducation (à l'exception de la recherche), Travail, sont succinctes. Elles citent quelques actions positives mais n'indiquent pas de perspectives pour une évolution vers un déploiement plus systématique de la qualité.

À certains égards, on pourrait à y ajouter la Justice. Pourtant, un effort remarquable de réflexion, associant des hauts magistrats et d'autres fonctionnaires, a été réalisé dans ce ministère. Mais la mise en œuvre d'une politique qualité n'y est encore que trop épisodique.

Des démarches qualité trop partielles

Même dans les administrations les plus engagées, rares sont les cas où les démarches qualité mettent en œuvre toutes les ressources qu'offrent de telles démarches.

– *En particulier, la pratique de l'écoute des usagers, pourtant essentielle, demeure rare et dispersée*, à l'exception des administrations fiscales, de la police nationale, de quelques services déconcentrés de l'Équipement et de l'Agriculture, ou de certains organismes « satellites » (organismes de sécurité sociale, établissements publics culturels).

– *De même, il est très rare encore que la démarche qualité soit étendue aux prestations internes*. On peut citer le cas de l'Intérieur ou de l'Agriculture, mais ils sont relativement exceptionnels.

– *Les démarches de certification se sont développées dans les années récentes. Toutefois, non seulement elles demeurent relativement exceptionnelles, mais le choix des méthodes manque de clarté et de cohérence.*

Des services assez divers ressentent plus fortement depuis plusieurs années la nécessité d'offrir des garanties sur la qualité de fonctionnement et/ou la qualité de service.

Certains ont mis à profit en particulier la publication de la version 2000 de la norme ISOLE 9001, qui, plus proche que la précédente des modèles de management par la qualité, intègre mieux les dimensions de mesure de la satisfaction et valorise plus la pertinence des processus que la conformité aux procédures. D'autres ont préféré recourir à la certification de service, qui vise à apporter des garanties sur la qualité des prestations elles-mêmes. D'autres encore ont choisi de mettre en place un système d'audit ou de reconnaissance interne.

Cette diversité d'options se comprend fort bien, compte tenu de la multiplicité des paramètres propres à chaque service. Mais les acteurs sont le plus souvent isolés et doivent faire leur choix sans avoir une vue suffisante sur le spectre des dispositifs envisageables. *À l'évidence, il y a là une lacune à combler en termes de mutualisation de l'information et de coordination.*

– Enfin, les démarches qualité, même quand elles sont fermement conduites, sont rarement assez intégrées dans l'action globale de modernisation d'un ministère. *Et sur le plan interministériel, le remplacement, intervenu en 2002, de la Délégation interministérielle à la Réforme de l'État par trois délégations séparées (usagers et simplification ; administration électronique ; gestion publique et modernisation de l'État) n'a pas amélioré les conditions de cette intégration.*

Au total, nombreuses sont les démarches qualité qui ont été engagées au cours des dernières années. Certaines ont été conduites de manière remarquable. Mais, globalement, le mouvement qualité dans l'État manque de cohérence et souvent de force. Il faut bien convenir que plusieurs pays étrangers sont en avance sur nous.

Avant d'en venir à au cœur du sujet dont la commission a été saisie, c'est-à-dire aux actions nouvelles à engager pour renforcer la politique qualité, il convient de récapituler les principaux enseignements qui se dégagent tant de notre propre expérience que de celle de nos voisins.

Principaux enseignements de l'expérience française et des expériences étrangères : les facteurs clés de succès ou d'échec d'une politique qualité

Des multiples expériences françaises et étrangères dont la commission a pu avoir directement ou indirectement connaissance se dégagent, non pas des recettes d'application mécanique, mais des enseignements qu'il faut à l'évidence prendre en compte dans la conduite de l'action future.

Premier constat : mettre en place une action qualité efficace est plus ou moins difficile selon la nature même des activités, et la culture professionnelle qui en découle

Quand les services sont de caractère technique, et qu'ils relèvent fondamentalement d'un travail d'équipe, la démarche qualité est en quelque sorte beaucoup plus naturelle que lorsqu'ils relèvent principalement d'une activité individuelle et ont un caractère largement personnel. Surtout si dans ce dernier cas la culture professionnelle tend à valoriser l'indépendance de l'acteur.

Ce n'est donc pas par hasard si les démarches qualité sont incomparablement plus avancées à l'Équipement ou à la Défense qu'à la Justice ou à l'Éducation nationale, la Santé étant dans une situation intermédiaire. Un effort particulier est à faire dans de tels secteurs pour dissiper les malentendus : il n'est pas contraire à la dignité professionnelle d'un magistrat, d'un enseignant ou d'un médecin de convenir avec lui de critères de qualité et de cibles d'amélioration, pas plus que de lui demander de prendre en pleinement en compte des impératifs de qualité collective du service. Mais, bien sûr, cela ne peut se faire qu'en associant étroitement ces acteurs professionnels à l'ensemble de la réflexion et des choix.

Second constat : la réalité de l'engagement d'un service dans une démarche qualité est tributaire pour une part significative de la force des pressions qui s'exercent sur lui à cet égard

Parmi les diverses pressions possibles, celle de la concurrence est évidemment importante. Elle peut d'ailleurs revêtir des formes très diverses :
– *celle d'une concurrence de fait*. Ainsi, la Dree n'a pas le monopole de l'aide aux entreprises désireuses de se développer à l'international. Le souci de compétitivité n'a évidemment pas été étranger aux remarquables efforts réalisés par cette direction administrative dans le champ de la qualité (avec notamment une certification ISO à la clef) ;
– *celle d'une concurrence volontairement organisée.* C'est le choix fait par le Royaume Uni à travers la procédure du *market testing*, qui consiste à

mettre systématiquement les services publics en concurrence avec des entreprises privées dans tous les domaines où cela est possible. Les services publics britanniques ont été fortement stimulés par ce défi, et se sont d'ailleurs montrés les plus compétitifs dans la majorité des cas. Au total, cette politique s'est traduite par une motivation renforcée et une fierté accrue.

– *celle d'une émulation interne, résultant en particulier de la publication des résultats obtenus par des services semblables et évalués de manière homogène.* C'est là une pratique beaucoup plus développée à l'étranger que chez nous, du moins à l'initiative des pouvoirs publics. Bien entendu, elle n'est valable que si les modes d'évaluation sont justes, et que par suite les comparaisons s'appliquent à des situations effectivement comparables. Sous cette réserve, l'avantage de cette méthode est qu'elle est parfaitement applicable à des services régaliens, monopolistiques par nature. Bien entendu, la comparaison des performances ne doit pas être le seul ni même le but principal de ce type de démarche : avant tout, elle doit tendre à diffuser les meilleures pratiques. Mais il reste que la publicité des performances collectives est un facteur efficace de motivation.

– Une autre pression extérieure est évidemment celle que peuvent exercer directement les usagers eux-mêmes, par leurs demandes et les différentes possibilités qu'ils ont de les exprimer.

Par construction, ce sont les agents de terrain qui en sont tout naturellement les récepteurs. C'est pourquoi il est si important que le management, non seulement s'efforce d'aller lui-même au-devant des usagers, mais se mette systématiquement à l'écoute des agents, et leur délègue autant que possible des pouvoirs de décision. Ce type d'action est généralement beaucoup plus développé à l'étranger, par exemple au Canada ou en Australie, que chez nous.

Pour la même raison, il est important d'organiser de manière pratique l'expression des réclamations et leur traitement, direct ou par des médiateurs, puis d'en tirer systématiquement les enseignements. C'est désormais une pratique assez bien établie dans plusieurs administrations, telle que celle des Finances ou de l'Éducation nationale.

– Enfin, une autre façon d'organiser cette pression externe est évidemment de donner à des représentants des usagers les moyens d'apprécier l'action de tels ou tels services publics et de se faire entendre d'eux, notamment en participant à des conseils dotés de pouvoirs, soit d'expression, soit de décision.

C'est là une question importante, mais pas simple. D'un côté, il est essentiel que les usagers/ citoyens disposent de telles possibilités d'expression et d'action. De l'autre, la représentativité des associations d'usagers est souvent faible, et le risque de surenchère ne peut être négligé. Les expériences disponibles ne permettent pas pour l'instant de tirer des enseignements clairs, ne serait-ce que parce que, bien souvent, ce sont les administrations elles-mêmes qui, en fait, choisissent les représentants d'usagers... Nous aurons évidemment à revenir sur ce sujet.

Un constat s'impose fortement : l'engagement de la direction est un facteur décisif

Tant les expériences étrangères que l'expérience française sont catégoriques à ce sujet : rien de substantiel et de durable n'est possible en matière d'amélioration de la qualité si la direction du service ne s'y engage pas pleinement et durablement, à la fois en payant de sa personne et en faisant le nécessaire pour motiver ses collaborateurs. L'enquête par intranet confirme clairement ce diagnostic : ce facteur de réussite est placé en tête, au même titre que la meilleure utilisation des moyens, dans les six ministères interrogés.

Mais bien entendu cet engagement est d'autant plus efficace qu'il peut prendre appui sur des compétences et des pouvoirs appropriés.

Des pouvoirs : dans nombre de pays voisins, à commencer par le Royaume Uni, un lien étroit s'est établi entre le choix d'une politique dite « d'agences » et le développement de la qualité des services.

Mais sans pousser la distinction des responsabilités politiques et administratives jusqu'à ce point, ce n'est évidemment pas par hasard si les démarches qualité ont été beaucoup plus développées dans des structures administratives dotées d'une réelle autonomie de gestion – qu'il s'agisse d'établissements publics comme l'ANPE ou les caisses d'allocations familiales, ou encore de directions administratives dotées d'un contrat d'objectifs et de moyens, comme la direction générale des impôts ou certaines préfectures – que dans des directions traditionnelles, centrales ou déconcentrées, dès lors qu'elles sont privées de la possibilité de gérer elles-mêmes réellement leurs personnels.

Des compétences : ce n'est pas par hasard non plus si l'action qualité est nettement plus avancée dans des ministères où la compétence managériale est relativement valorisée, et où des moyens appropriés de formation continue au management, voire parfois au management de la qualité, ont été mis en place : à nouveau, on retrouve l'Équipement, la Défense, les Finances.

Finalement, les démarches qualité réussies sont celles qui sont étroitement intégrées à la stratégie et à la gestion globale du service.

Sur ce point, les témoignages étrangers et les observations faites en France (notamment par l'Insep) convergent clairement. *Si de telles démarches sont conçues et conduites comme un programme de plus, venant s'ajouter à tous les autres, elles suscitent plus de réactions de rejet que d'adhésion. À la limite, elles ne sont complètement réussies que lorsqu'elles sont devenues une composante naturelle de toute l'action.*

L'intéressement des services comme ressort de la qualité

La qualité des prestations fournies, la satisfaction de leurs destinataires, la fierté légitime qui s'y attache sont par elles-mêmes des facteurs puissants de motivation des agents. Mais l'expérience confirme ce que le bon sens suggère : c'est une erreur de compter uniquement sur ces ressorts, car ils finissent par s'épuiser.

D'où l'importance d'une répartition équitable des bénéfices de l'action qualité. Ceux-ci sont évidemment destinés à profiter à l'usager ; une part doit aller au contribuable, dans la mesure où la réduction de la non qualité génère des économies ; une part enfin des ressources ainsi dégagées doit aller au service, à charge pour lui d'en faire le meilleur usage, tant pour renforcer ses moyens que pour récompenser les agents.

Cette pratique est largement établie dans les pays étrangers interrogés. Ainsi en Australie où, à des fins d'incitation, « une règle est négociée entre le ministère et les Finances sur le partage des gains d'efficience qui résultent des processus de qualité mis en œuvre. Le ministère garde une partie des gains de productivité dus à la qualité ». Il en va de même au Royaume Uni.

Chez nous, cette pratique trouve son application dans des *contrats d'objectifs et de moyens*, passés entre l'État et certains établissements publics, ou entre la direction du budget et certaines directions administratives, principalement du ministère des Finances.

Nécessité d'une action interministérielle forte, mais respectueuse de la spécificité des services

Plusieurs expériences étrangères (Australie, Canada, Royaume Uni) sont instructives à cet égard : les témoignages en provenance de ces pays convergent autour du constat qu'*une action interministérielle dans le sens de la qualité est indispensable, mais à la condition de respecter les spécificités de chaque secteur d'activité, et donc de chaque ministère*. Autrement dit, tant qu'il s'agit d'assurer la transparence des actions et de leurs résultats, et de favoriser la mise en commun des expériences et des compétences, et non d'accumuler les injonctions de procédure.

Conclusion : un défi à relever

Des observations qui précèdent, une conclusion se dégage sans ambiguïté : les enjeux d'une démarche qualité étendue à l'ensemble des services et établissements de l'État et conduite avec détermination justifient pleinement un engagement fort de l'État, à tous les niveaux de responsabilité.

Bien entendu, c'est par nature une démarche longue, qui exigera à la fois fermeté et souplesse, patience et gestion exigeante des calendriers. Mais tant les expériences, souvent remarquables, déjà acquises à

l'interne que celles de l'étranger attestent qu'elle est entièrement à notre portée, de sorte que rien ne justifierait d'en faire l'économie. Il convient maintenant de préciser les actions concrètes qu'une telle démarche implique.

Que faire ? pour une révolution qualité réussie

La démarche qualité généralisée qu'il est recommandé de conduire dans les services et établissements de l'État implique, aux différents niveaux de responsabilité politique et administrative, des actions bien distinctes. Mais pour être réellement complémentaires, et donc efficaces, les unes et les autres nécessitent une adhésion partagée aux principes essentiels sur lesquels repose cette démarche.

Aussi expliciterons-nous d'abord ce que sont les trois dimensions majeures de la « révolution Qualité ». Puis nous préciserons les contributions principales qu'il y a lieu de demander en conséquence aux principales catégories de décideurs du pouvoir exécutif que sont les responsables de services ou d'établissements, au-dessus d'eux les ministères, et au-dessus encore le gouvernement lui-même.

Les trois dimensions de la « révolution qualité »

Une politique qualité du service public est porteuse, en définitive, de trois changements majeurs, que résument les mots de : ***ancrage dans les faits et transparence ; écoute et participation ; mise en respon sabilité et en capacité d'agir.***

Développer une politique qualité dans l'État signifie rendre effectifs ces trois changements.

Ancrage dans les faits et transparence : une discipline capitale

La qualité dont il est question dans le présent rapport n'est pas un concept abstrait, mais une réalité concrète, tangible, vérifiable et autant que possible mesurable. Faire de la qualité des prestations livrées un objectif majeur nécessite que les services se placent sans réserve sur le terrain des faits.

Dire cela ne signifie pas qu'aujourd'hui ils lui tournent le dos, ni que le principe de réalité soit ignoré par l'État. Mais *les excès du juridisme dans l'administration, la recherche des effets d'annonce par le pouvoir politique, le poids de la logique traditionnelle de moyens, la distance hiérarchique qui sépare trop souvent les décideurs de la réalité du terrain, joints à l'absence de marché et à la relative faiblesse du contrôle parlementaire, sont autant de facteurs qui tendent à soustraire les administrations publiques à la discipline des faits.* Alors que l'engagement qualité implique qu'elles s'y soumettent sans réserve.

Là encore, c'est bien d'un changement en profondeur qu'il s'agit, en pleine conformité d'ailleurs avec l'esprit de la LOLF.

Qui dit qualité, dit nécessairement, à partir du choix des critères de qualité des prestations :
– *la définition d'objectifs précis, formulés en termes de niveaux de service mesurables au moyen d'indicateurs dûment choisis* ;
– *la mesure régulière des niveaux de service effectivement atteints*, ainsi que la recherche des causes des principaux écarts constatés ;
– *la validation périodique des observations ainsi effectuées.*

C'est tout l'esprit du mouvement de la qualité que de chercher à assurer ainsi la fiabilité des résultats et des garanties dont une organisation veut pouvoir faire état. Cela n'implique pas nécessairement des systèmes très lourds, mais nécessite des dispositions pratiques appropriées, sur lesquelles on reviendra.

Une telle démarche, il est vrai, ne va pas toujours sans difficulté. En particulier, les indicateurs choisis peuvent n'avoir qu'une signification trop circonscrite, par exemple à la seule qualité relationnelle ; ou méconnaître la différence des contextes dans lesquels s'exerce le service ; ou même comporter des risques d'effets pervers, par exemple en incitant les responsables à donner la priorité aux affaires dans lesquelles un bon niveau de performance est le plus facile à atteindre, alors même qu'elles ne seraient pas les plus urgentes ou les plus importantes.

Ces difficultés sont réelles. Les réalités complexes que recouvre la notion de qualité ne peuvent pas automatiquement se réduire à quelques chiffres. Mais cela ne justifie en rien de se soustraire à la contrainte des faits vérifiables et, si possible, mesurables. Il faut seulement la mettre en œuvre avec discernement : les indicateurs doivent être dûment choisis, accompagnés des commentaires nécessaires.

De même, le principe de réalité fait obligation aux responsables de *mettre à profit toutes les sources d'information disponibles*, y compris, bien sûr, l'expérience des agents de terrain, ou encore les recueils de réclamations.

Enfin, le respect du principe de réalité est lui-même indissociable de l'exigence de transparence. La qualité d'une prestation n'est pas compatible avec l'opacité des informations la concernant. Celles-ci, au contraire, doivent être rendues accessibles au maximum tant aux usagers qu'aux agents et aux autres prestataires concernés, et au public en général.

À cet égard, dans tout service authentiquement engagé dans la qualité, la transparence devient une valeur fondamentale.

Cette obligation d'ancrage dans les faits et de transparence ne peut elle-même être réellement satisfaite que si elle est prise en compte à tous les niveaux de la hiérarchie.

Écoute, implication, participation : un changement profond d'attitude et de méthode

La situation de monopole, qui est le plus souvent celle de l'administration, et à l'intérieur de celle-ci, des structures hiérarchiques rigides, n'incline pas dans ce sens. Or, la pratique de l'écoute, de l'implication et, quand elle est possible, de la participation est essentielle au développement de la qualité.

Cela est vrai, bien sûr, vis-à-vis des usagers, mais aussi des autres parties prenantes, que sont notamment les personnels ou les prestataires de toute nature.

Trop souvent, les administrations ont encore tendance à ne prendre conseil que d'elles-mêmes, ou à conserver par-devers elles des informations qui seraient utilement partagées. Comme si elles craignaient de mettre en danger leur autonomie, voire de compromettre leur dignité, alors que l'impératif de qualité exige au contraire un maximum d'écoute, de dialogue et de coopération.

C'est donc à certains égards un profond changement de culture et de pratique qu'implique la mise en œuvre d'une vraie démarche qualité. Il doit être réalisé pleinement, sans pour autant conduire en quoi que ce soit à la confusion des responsabilités.

a) *Cela vaut pour les usagers*, tant internes qu'externes, personnes physiques ou personnes morales. **Aucune prestation ne peut être vraiment de qualité si le service responsable n'est pas pleinement et régulièrement informé de leurs attentes et de leurs appréciations.**

Bien entendu, s'agissant notamment de services publics, ces attentes et ces appréciations ne doivent aucunement dicter les choix des responsables de la prestation, qui ont d'autres contraintes à prendre en compte. Encore doivent – ils bien les connaître, informer les usagers des arbitrages qu'ils font et les leur expliquer.

Il y a plus : tout service exige, à des degrés divers, une contribution des destinataires et donc leur implication active. La qualité du service en dépend directement. Cette implication, il est vrai, et la *responsabilisation des usagers* qu'elle suppose, est de nos jours, en France comme à l'étranger, souvent difficile à obtenir. Ajouter à l'insécurité routière par des excès de vitesse, au déficit de l'assurance maladie par une consommation excessive de soins et de médicaments, à l'engorgement des services d'urgence des hôpitaux par des demandes qui n'y ont pas leur place, ou à la violence scolaire par une insuffisance d'autorité parentale sont des réalités de tous les jours. Mais il est parfaitement clair aussi que

des progrès importants sont possibles tous les jours sur ces points : ils doivent contribuer à la qualité du service, ce qui ne peut se faire sans une démarche active tournée vers ses usagers.

De ce point de vue, il est souhaitable que chaque plan qualité inclue une définition aussi concrète que possible des responsabilités incombant aux destinataires du service dont il s'agit, et prévoie des moyens pour en développer l'exercice. Bien entendu, loin de rester secrètes, de telles dispositions doivent au contraire être largement discutées avec les représentants des usagers, de façon à les associer au maximum à la réflexion et à l'action.

La participation active des usagers et/ou de leurs représentants n'en est que plus nécessaire. Il doit être clair pour tous qu'ils n'ont pas seulement des droits, mais aussi des devoirs, et qu'une réelle qualité des services publics n'est pas possible si les usagers n'assument pas, et de façon grandissante, leur part de responsabilité.

Cependant, si celle-ci est relativement aisée à assurer en ce qui concerne les usagers professionnels – externes et a fortiori internes, elle l'est nettement moins vis-à-vis des usagers/citoyens. Le choix des interlocuteurs représentatifs, l'étendue – sectorielle ou géographique – du champ qu'ils doivent couvrir, le rôle à leur confier, la part d'initiative à leur reconnaître, posent des problèmes délicats. Et cela d'autant plus que, par comparaison avec plusieurs pays comparables – que l'on pense, par exemple, à la Grande Bretagne, ou à l'Irlande, sans même parler du Japon – les associations françaises d'usagers des services publics sont dans l'ensemble relativement peu développées.

Aussi, plutôt que de procéder de manière uniforme et décidée a priori, il y a lieu, en ce qui concerne les modes d'implication de ces organisations usagers, de faire d'abord toute sa place à la diversité des pratiques et à l'expérimentation, – sous réserve que celle-ci donne lieu à des analyses comparatives et que, le moment venu, en soient tirées les conclusions utiles.

b) **Les mêmes principes d'écoute et de participation active ont évidemment toute leur place dans les relations entre un cadre dirigeant et ses collaborateurs de tout niveau hiérarchique.** D'une part, parce que ces derniers sont porteurs d'une masse de connaissances et d'expériences irremplaçables ; d'autre part, parce que leur plein engagement n'est possible que si leur implication dans les choix a été suffisante.

Là encore, participation ne doit évidemment pas signifier confusion des responsabilités. Mais une chose est de décider après avoir entendu, une autre de le faire sans avoir écouté.

Cette remarque ne s'applique pas seulement au choix des moyens, mais bien des objectifs eux-mêmes, car les uns et les autres sont inséparables. *L'administration doit se défaire une bonne fois de l'idée fausse selon laquelle la compétence juridique pour fixer des objectifs dispense d'en débattre au préalable avec ceux qui auront charge de les appliquer.* À cet égard, les conditions excessivement centralisatrices dans

lesquelles sont souvent élaborés actuellement, dans le cadre de la LOLF, les objectifs des programmes et des actions attestent qu'il reste sur ce plan des progrès très importants à faire.

C'est donc bien, là encore, un changement substantiel de pratiques et de comportements qu'implique la démarche qualité dans le champ des services publics. Non pas, bien sûr, qu'écoute et participation y soient inconnus : il ne s'agit pas de verser dans la caricature. Ainsi, la façon dont un plan qualité a été établi au ministère de la recherche est à cet égard exemplaire. Mais il reste que de grands progrès sont à réaliser sur ce point, à tous les étages de la hiérarchie. C'est l'un des enjeux essentiels d'une démarche qualité : l'impératif d'écoute et de participation doit trouver toute sa place aussi bien dans les choix de méthodes et de procédures que dans les formations initiales et continues, ou encore dans l'évaluation des mérites.

Troisième changement majeur : la mise en capacité d'agir et en responsabilité

Ces deux conditions sont évidemment étroitement liées. D'elles dépend fondamentalement l'efficacité de toute organisation. Mais cela particulièrement vrai du point de vue de la qualité des prestations fournies, car, plus que toute autre performance, celle-ci nécessite que les différents acteurs donnent le meilleur d'eux-mêmes, à chaque niveau hiérarchique. Ce qui à son tour implique qu'ils soient motivés par des responsabilités claires et puissent utiliser au mieux leurs compétences. Autrement dit, qu'ils soient mis en *capacité d'agir* (« empowerment »).

Or, ces conditions essentielles ne sont que trop rarement remplies dans l'organisation actuelle de l'État. D'un côté, les responsabilités sont le plus souvent définies, aux différents échelons hiérarchiques, en termes de compétences juridiques, toujours très complexes, et non de résultats concrets. De l'autre, la capacité d'agir est souvent trop étroitement bridée, si bien que les situations de surqualification sont fréquentes. C'est donc là aussi un changement profond que requiert une politique délibérément tournée vers la recherche de la qualité.

Ce changement implique notamment qu'un minimum de droit à la prise de risque – dans des limites définies, bien évidemment – soit reconnu aux différents acteurs. À défaut, la prudence élémentaire leur imposera de toujours donner le pas à la conformité formelle. Il nécessite surtout que la recherche de l'efficacité prévale à tous les échelons sur les avantages que peuvent procurer l'absence de responsabilité précise et l'accumulation des moyens de blocage.

C'est donc bien à nouveau un changement à la fois de règles et de culture qui est en cause. La clef en est évidemment la responsabilisation sur des résultats, et son corollaire, l'obligation de rendre compte (reporting). Laquelle obligation constitue un levier particulièrement puissant. Toute personne se trouvant dans cette situation a en effet intérêt à y placer à son tour ses propres collaborateurs, car c'est la condition pour qu'elle-même puisse atteindre les résultats qui sont attendus

d'elle. Inversement, toute personne dispensée de rendre compte des résultats de sa propre action a plutôt intérêt à enfermer celle de ses collaborateurs dans un maximum de règles et de contraintes : c'est le moyen d'asseoir son autorité et d'éviter toute surprise.

C'est dire que la mise en capacité d'agir et en responsabilité est à bien des égards **une option systémique**. Par suite, comme nous pourrons le vérifier, *la démarche qualité a d'autant plus de chance de réussir qu'elle est plus générale,* – qu'elle est assumée à tous les niveaux de la hiérarchie, en commençant par les plus élevés.

Ainsi, le double principe, essentiel à cette démarche, de mise en responsabilité, avec l'obligation de reporting qui en est inséparable, et de mise en capacité d'agir, qui en est le corollaire, doit s'appliquer aussi bien aux relations entre le ministre et ses directeurs d'administration centrale qu'à celles de ces derniers avec leurs directeurs de services déconcentrés ou encore, même si c'est d'une manière différente, avec les directeurs des établissements publics dont ils ont la tutelle. De même, à l'intérieur de tout service, il doit régir la relation de tout cadre dirigeant avec ses collaborateurs. Nous aurons donc, dans la suite de ce rapport mainte occasion de le retrouver.

Aucun de ces changements ne va de soi, ni ne se fera en un jour. Mais les avantages à en attendre, en termes de satisfaction aussi bien pour les usagers que pour agents publics et pour les contribuables, sont suffisamment importants pour justifier un engagement résolu.

Il convient maintenant de mettre en évidence les actions concrètes qu'une telle démarche implique aux trois principaux niveaux hiérarchiques que sont celui des différents services, celui des ministères et celui du gouvernement dans son ensemble.

Au cœur de la qualité, l'action des services.

La qualité ne se décrète pas. Elle est avant tout une performance de terrain, le fruit de la culture, de l'organisation et des efforts de chaque unité de base. C'est donc au niveau de chaque unité qu'une démarche qualité doit être conçue, programmée et conduite. Et, étant donné l'extrême diversité des services de l'État, tant en ce qui concerne la nature de leur activité et de leurs prestations que de leur degré d'avancement sur le plan de la démarche qualité, ce serait évidemment une grave erreur que de chercher à leur imposer en la matière un rythme et des procédures uniformes.

Il ne s'ensuit pas, bien sûr, qu'il ne faille pas dépasser le stade actuel, caractérisé par la très grande dispersion des initiatives et la très grande disparité des efforts, pour développer réellement une action d'ensemble, cohérente et structurée. Nous verrons au contraire combien une action ministérielle et interministérielle de cadrage et d'appui est nécessaire. Mais à la condition impérative de ne pas verser dans le piège du centralisme et de l'uniformité bureaucratiques.

C'est pourquoi c'est d'abord au niveau concret du terrain, autrement dit de la réalité de chaque service, qu'il convient d'agir.

Mais encore : quels services ? Les précisions nécessaires

On entend ici par « services » tous les services de l'État proprement dits, – qu'il s'agisse de services opérationnels ou de services supports, de services centraux ou de services déconcentrés, de services administratifs ou d'institutions juridictionnelles. Mais aussi, bien entendu, les établissements publics. Autrement dit, toutes les unités dotées d'un minimum d'autonomie et de responsabilité.

Ne devraient pas non plus échapper au devoir de qualité les nombreux organismes qui ne sont pas juridiquement placés sous l'autorité de l'État, mais qu'il finance. Notamment les associations ou entreprises à qui il confie des missions de service public et qu'il subventionne à cette fin. Il n'y a en effet aucune raison pour que l'État n'exige pas de ces organismes le même type d'obligation et de garanties qu'il aura choisi de s'imposer à lui-même.

Si l'on revient maintenant aux services de l'État proprement dits, il ne s'agit pas, bien entendu, de les mettre tous sur le même plan, en ignorant les relations hiérarchiques qui existent entre eux, non plus que leurs rapports de similitude. Il est au contraire nécessaire, dans chaque ensemble de services, de préciser la répartition des responsabilités en la matière : à quels niveaux doivent être établis des plans qualité, quelle part de ces plans doit-elle être laissée à la responsabilité de l'unité considérée, et sur quels points doivent – ils être conformes à des choix effectués au niveau supérieur ? Étant entendu :

– que lorsque des choix peuvent être laissés à des responsabilités de terrain, ils ont d'autant plus de chance d'être réellement mis en œuvre ;

– et surtout, comme il sera rappelé plus loin, que *le caractère participatif de la décision* est une exigence fondamentale du management de la qualité : le fait qu'une décision soit prise à un niveau hiérarchique donné ne signifie en aucune manière qu'elle puisse l'être sans consulter les niveaux inférieurs ni les associer de manière approfondie aux choix dont le niveau supérieur a la responsabilité.

Toujours est-il qu'une « *cartographie* » des services au regard l'action qualité doit être établie dans chaque ministère : son rôle est de préciser la liste des services qui ont vocation à se doter d'un plan qualité. (Cela n'exclut pas qu'à l'intérieur même de tel établissement public ou de tel service déconcentré, des sous-services ou des fractions d'établissement, dans le respect du plan de niveau supérieur, se dotent de leur propre plan. Bien au contraire, s'engager dans une telle démarche doit devenir un comportement naturel de toute unité administrative, si modeste soit-elle. Mais un tel plan n'a pas vocation à être visible depuis le niveau central).

Une telle « cartographie », complétée par l'indication de l'ordre de grandeur des effectifs et des budgets concernés, est indispensable pour suivre et évaluer le développement effectif de la politique qualité au niveau ministériel et interministériel. Elle est en même temps l'outil approprié pour préciser au fil du temps la répartition des responsabilités en matière de qualité (quels choix sont laissés à la discrétion de quels services, et lesquels relèvent de l'autorité de rang supérieur).

Nous plaçant maintenant au niveau d'un service appelé à se doter d'un plan qualité (ou à l'actualiser, s'il existe déjà), nous rappellerons ce que sont les éléments essentiels de la démarche qualité qu'il lui appartient de mettre en œuvre.

Ils se répartissent en deux sous ensembles, relatifs, l'un à la qualité de service visée (qualité de résultat), l'autre au management de la qualité. Bien entendu, entre ces deux volets de la démarche, les liens sont extrêmement étroits, puisque l'un conditionne l'autre. Il n'en demeure pas moins qu'ils doivent être considérés distinctement, car un authentique management de la qualité n'est pas simplement un moyen d'atteindre une qualité de résultat, voire de la garantir : il est aussi porteur de valeur en lui-même.

La qualité de résultat

Il n'y a de vraie démarche qualité qu'à partir du moment où des objectifs de qualité sont clairement définis et où leur degré de réalisation est régulièrement et objectivement apprécié. Non pas, bien sûr, qu'il ne puisse y avoir de qualité tant ces conditions ne sont pas remplies. Mais il s'agira alors d'une qualité dont la réalité ne peut pas être garantie et dont, surtout, les moyens d'amélioration resteront incertains.

C'est pourquoi les démarches fondamentales que doit prévoir, au regard de la qualité de résultats, le plan qualité de tout service public sont : ***(1) l'identification des prestations du service et de leurs destinataires, (2) le choix des critères de la qualité de ces prestations, (3) celui des indicateurs et des moyens de mesure correspondants, (4) sur les bases ainsi définies, la fixation d'objectifs, suivie périodiquement d'une évaluation des résultats et de leur publication, et (5) à tout le moins une réflexion d'esprit comparable sur les relations du service avec les autres parties prenantes.***

Ce sont là autant de disciplines contraignantes, mais finalement très valorisantes. Contraignantes, car elles obligent les cadres dirigeants et leurs collaborateurs à renoncer à ce qu'a à la fois de confortable et de flatteur l'hypothèse implicite selon laquelle chacun d'eux est seul juge de la qualité et s'y emploie au mieux en permanence. Et aussi parce que définir et évaluer la qualité d'un service public n'a rien de facile. Mais profondément valorisantes, parce que porteuses à la fois de convergence des efforts, de potentiel d'amélioration continue et de reconnaissance.

Identifier expressément les prestations que fournit le service et les destinataires à qui elles s'adressent

Cette identification est le point de départ de toute démarche qualité. Son avantage est d'obliger chaque service à lever sur ce sujet toute ambiguïté, à prendre pleinement conscience que ses prestations s'adressent toutes à des destinataires précis et à l'inciter à mieux les connaître. Elle est la première condition de toute démarche ultérieure.

Cette indispensable *cartographie* peut raisonnablement être exigée de tout service public, sans exception, dans un délai de six mois. Elle doit être expressément révisée chaque année.

Bien entendu, les *usagers internes* (services déconcentrés pour une administration centrale et inversement ; services administratifs partenaires) doivent être pris en compte au même titre que les usagers externes, dès lors que certaines prestations leur sont destinées.

Définir les critères de qualité de la ou des prestations du service

Comme il a déjà été indiqué, c'est là une étape essentielle de la démarche, et qui en aucune façon ne va de soi, car elle implique à la fois un effort d'information approfondi et des choix qui peuvent être difficiles.

Quel est le but ? Il est de parvenir à fixer, pour chaque prestation, un niveau de service cible, auquel pourra ensuite être comparé le niveau effectivement atteint. C'est essentiel pour guider l'action, mais aussi pour motiver les agents. Cet aspect de la démarche est encore souvent négligé, même par des services engagés dans l'action qualité : dans les comptes-rendus qu'ils en font, ils s'étendent généralement beaucoup plus sur les démarches suivies que sur les résultats obtenus. Or, seuls ces derniers leur donnent réellement sens.

Ce niveau de service cible, autrement dit la *qualité voulue*, ne doit pas être confondu avec la *qualité attendue* par les destinataires du service, puisqu'il doit prendre en compte, et les contraintes de l'action, et les autres objectifs poursuivis dans le cadre des missions dont le service est chargé. Mais il doit l'intégrer le plus possible.

Définir un *niveau de qualité voulue* nécessite bien entendu d'être au clair sur les *critères* de cette qualité. Ce qui suppose à son tour :
– une définition précise des missions du service. Cette exigence renvoie à la qualité du dialogue entre le service et l'autorité supérieure dont il dépend ;
– et une pleine compréhension des attentes de ses différents destinataires. Compréhension qui ne peut être obtenue qu'au prix d'une *démarche organisée d'écoute*, sur laquelle on reviendra plus loin.

Ajoutons que cette démarche, qui relève de la responsabilité des dirigeants du service, et des autorités qui les contrôlent, nécessite elle-même une vraie concertation, non seulement avec les usagers, mais aussi avec le personnel et l'ensemble des parties prenantes . Tout

responsable d'un service, quel que soit ce service, doit avoir conscience qu'une telle démarche est inhérente à sa responsabilité.

On reviendra, à propos du management de la qualité, sur les méthodes appropriées pour effectuer ces consultations et ces concertations.

Une fois effectuées ces investigations préalables, il reste à effectuer les arbitrages nécessaires pour choisir ces critères et cela *de manière explicite* : là est l'apport fondamental de la démarche qualité.

Bien entendu, c'est particulièrement sur ce point : le choix des critères de qualité, qu'une cohérence suffisante est indispensable entre les choix d'un service particulier, ceux des autres services semblables et ceux de la structure globale dont ils dépendent. Autrement dit, *il incombe à l'autorité supérieure de faire le partage entre les critères qui doivent être communs à tous les services semblables dépendant d'elle et ceux qu'il leur appartient de choisir librement.* À cet égard, la démarche retenue dans la charte de l'Accueil (certains engagements sont obligatoires pour tous les services, d'autres sont facultatifs) mérite d'être généralisée.

D'autre part, une distinction s'impose entre deux types de critères, selon qu'ils fondent des objectifs absolus ou relatifs. Les objectifs absolus s'imposent quand sont en cause soit des impératifs éthiques, soit des impératifs majeurs de sécurité, dans des domaines essentiels (sanitaires, physiques, environnementaux, financiers...). Dans ce cas, le critère de qualité est la présence ou non de garanties suffisantes pour prévenir la survenance des risques dont il s'agit, même si, bien entendu, ces garanties peuvent être elles-mêmes plus ou moins solides. Le *management des risques,* chaque fois que ces derniers sont réels et porteurs de réelles menaces, est une dimension essentielle de la qualité.

Dans les autres domaines, la qualité s'identifie à un processus d'amélioration continue et les critères doivent être choisis en conséquence.

Il est également important de distinguer à ce stade la qualité proprement dite du service fourni (réalisation) de son efficacité économique et sociale (impact). Cela dit, plus cette dernière peut être directement rapportée à l'action du service, plus il est souhaitable de la prendre en compte dans le choix des critères.

Enfin, soulignons que, quelle que soit l'importance de la dimension relationnelle de la qualité (relation de service), celle-ci ne saurait s'y réduire. Il est important, dans le cadre de la LOLF, de ne pas céder à cette facilité.

Choisir des indicateurs correspondant aux critères de qualité retenus, ainsi que les moyens de mesure correspondants

Cette opération, qui s'inscrit tout naturellement dans la suite de la précédente, est indispensable, car une démarche qualité ne mérite ce nom que si elle permet de baliser un chemin de progrès : c'est pourquoi il n'y a pas de qualité sans mesure (absolue ou relative). Et il est important que les problèmes de mesure soient traités dès le départ, au prix des

expérimentations nécessaires, et non pas après coup : c'est la condition pour fiabiliser, le moment venu, l'évaluation des progrès accomplis.

Cependant, comme il a déjà été dit, le choix des indicateurs est un art souvent difficile, même s'il existe à ce sujet des méthodes rodées. En effet, tous les critères ne se prêtent pas également à la mesure. Par suite, le risque est permanent d'inciter les services à donner la priorité à ce qui est mesurable, fût-ce au détriment de composantes de la qualité plus importantes, mais moins faciles à mesurer. Ou encore aux actions permettant de valoriser l'indicateur au moindre effort, fût-ce au détriment d'autres priorités.

Aussi les services doivent-ils être prévenus contre ces risques. Et il doit être admis qu'une saine évaluation de la qualité ne se ramène pas à un exercice mathématique, mais doit faire dès l'origine la place nécessaire à des commentaires qualitatifs.

De même, autant il est souhaitable de mesurer régulièrement la satisfaction des usagers, autant il faut éviter d'en faire la seule mesure de la qualité.

Fixer des objectifs de qualité et évaluer périodiquement les résultats

La fixation d'objectifs de progrès de la qualité de service suppose elle-même tout d'abord une mesure de la qualité existant au départ, au moyen des indicateurs retenus.

La seconde étape consiste, suivant la démarche précisée plus loin, à explorer aussi précisément que possible les moyens de l'améliorer le niveau de qualité et les choix qu'ils impliquent.

Alors, et alors seulement, des objectifs de progrès mesurables peuvent valablement être fixés pour des échéances précises. L'ensemble de cette action exige donc du temps. Mais, bien entendu, elle peut être menée de manière progressive, sans qu'il soit nécessaire de la maîtriser dès le départ dans toutes ses dimensions. L'important est de la poursuivre avec cohérence et continuité.

Cela suppose naturellement une mesure périodique des résultats, base indispensable des réflexions et des travaux collectifs nécessaires pour leur amélioration ultérieure. Un service qui maîtrise la qualité de ses prestations est donc capable d'énoncer régulièrement les objectifs qu'il s'est fixés et les résultats qu'il a atteints. En d'autres termes, *la qualité voulue et la qualité obtenue*.

Ajoutons qu'il est à tous égards souhaitable que cette information soit périodiquement diffusée tant en interne qu'en externe. Un service public moderne et démocratique met son point d'honneur dans une telle transparence.

Cette transparence souhaitable suppose toutefois, il faut en convenir, de la part du pouvoir politique et administratif, comme de la part du public, la capacité d'établir entre eux un dialogue pleinement

adulte. En effet, les objectifs de qualité qu'un service public peut valablement se fixer sont nécessairement éloignés de l'absolu.

Le service engagé dans cette démarche doit non seulement reconnaître que ses prestations ne sont pas sans défaut, mais également afficher le fait qu'il vise seulement à en réduire les imperfections, et non à les éliminer toutes. Et de son côté, le public doit comprendre que c'est ce réalisme et cette franchise qui sont à son avantage, par opposition à toutes les formes d'opacité et de verbalisme.

Enfin, la publication périodique des résultats qualité d'un service constitue, pour l'ensemble de ses dirigeants et de son personnel, un fort stimulant.

Aussi est-il nécessaire que ces résultats soient rendus publics non seulement au niveau national, notamment via le parlement, mais au niveau local, sous la forme d'une réunion de presse annuelle. Et bien entendu, s'agissant de services déconcentrés, il est nécessaire qu'ils puissent se comparer à leurs homologues d'autres départements ou d'autres régions. Et aussi que cette comparaison puisse être faite par le public. D'où la nécessité, pour une même prestation, d'une définition homogène des critères et des indicateurs de qualité d'un service déconcentré à l'autre.

Tout cela suppose évidemment que les mesures de qualité – qu'elles portent sur des éléments objectifs ou sur la satisfaction des usagers – puissent être considérées comme fiables, tant par les usagers d'un service que par son personnel, les autorités supérieures ou encore par les services semblables d'autres parties du territoire.

Rien de tout cela ne va de soi. Ainsi, en ce qui concerne la mesure de la satisfaction des usagers, le Comité d'enquête sur les coûts et rendements des services publics notait en 2001 : « (Elle) est apparue récemment comme un enjeu pour les services publics, davantage sous l'influence de facteurs économiques et sociologiques qui ont également affecté le secteur marchand, que dans le cadre d'une politique publique vraiment ordonnée. De ce fait, les pratiques de mesure de la satisfaction des usagers sont éparses et variées. Elles résultent souvent d'initiatives ponctuelles. Faute d'un lieu de capitalisation et de pilotage de ces expériences, on ne trouve pas de formulation claire, ni des objectifs, ni des moyens et des méthodes ».

D'une manière générale, une réflexion et une action d'ensemble s'imposent pour les actions de mesure qui sont inhérentes à toute politique qualité. Ces mesures peuvent être effectuées par des organismes extérieurs : le service concerné y gagnera en crédibilité. Mais c'est évidemment une méthode coûteuse. Elles peuvent aussi être faites par un service administratif d'audit, voire par le service concerné lui-même, sous la forme d'une auto-évaluation. Mais dans ce cas la fiabilité et la crédibilité des résultats seront fortement fragilisées [1], si elles ne sont pas

(1) C'est par exemple le constat qu'a fait M. Cousquer, lorsqu'il présidait La Poste : les évaluations de qualité du service, aussi longtemps qu'elles ont été faites en interne, ont laissé le public sceptique. Et le public n'avait pas tort : les évaluations externes, lorsqu'il y a été recouru, se sont avérées très nettement moins favorables.

contrôlées elles-mêmes par un organisme dont l’indépendance ne fasse aucun doute.

Autrement dit, le développement de la qualité, et la culture de la mesure qui en est inséparable, nécessitent un ou des dispositifs appropriés pour valider les pratiques d’évaluation qu’il est indispensable de développer.

Élargir l’approche qualité aux relations du service avec les autres « parties prenantes »

Il s’agit aussi bien du personnel qui produit le service que des prestataires externes qui y contribuent, du contribuable qui le finance, de la collectivité sociale dans laquelle se déploie son activité ou encore de son environnement au sens écologique du terme. Ces différentes entités ne sont pas les destinataires des prestations. Mais elles sont concernées par elles ou susceptibles de l’être. C’est pourquoi le référentiel européen d’auto-évaluation CAF invite expressément chaque service public à prendre conscience de ces responsabilités et à s’interroger sur la façon dont il les assume. Il appartient à la direction de chaque service ou établissement de mener sur ces sujets, dans le cadre de l’action qualité, une réflexion ouverte et participative, et d’en dégager les conséquences sur la conduite du service.

À titre d’exemple, le ministère de la Recherche a expressément pris en compte l’impact des travaux menés dans les laboratoires publics sur l’équilibre écologique.

Ce sont là autant d’exigences qui impliquent un cadrage précis et surtout un soutien efficace des administrations centrales, sans que pour autant celles-ci cèdent aux tentations de l’autoritarisme bureaucratique.

Cela est vrai aussi bien du choix des critères de qualité que de l’organisation de l’écoute des usagers ou de l’évaluation des résultats et de leur publicité. Les administrations centrales doivent ainsi être capables de combiner une implication forte et une attitude réellement respectueuse de la spécificité et de l’autonomie des services opérationnels.

Ce qui n’est possible que si les ministres concernés y veillent personnellement.

Le management de la qualité

Les différents efforts centrés sur la définition, la mesure et le progrès de la qualité des prestations impliquent eux-mêmes en amont une évolution profonde du fonctionnement du service, – la mise en place d’un vrai *management de la qualité*.

De nombreux livres ont été écrits sur ce sujet, ainsi que plusieurs référentiels. On ne cherchera pas à les résumer ici. On se bornera à

souligner les exigences essentielles auxquelles, dans une démarche qualité, doit répondre le management d'un service ou d'un établissement public.

Les principales de ces exigences sont les suivantes : un engagement fort et durable de la direction ; des appuis techniques suffisants et pleinement intégrés à la gestion ; l'établissement, avec les destinataires de la prestation considérée, d'une relation aussi participative que possible ; une approche processus généralisée ; une action soutenue d'information, de formation et de motivation des personnels, incluant une réflexion partagée sur les valeurs du service ; le développement, sur le plan transversal, de relations partenariales ; une utilisation pertinente des outils de contrôle et de garantie de la qualité.

Assurer un engagement fort de la direction

Comme nous l'avons vu précédemment, toutes les informations et tous les témoignages disponibles montrent que c'est le facteur de succès numéro un. Or, dans la tradition administrative française, il ne va pas de soi : tant par leur formation que du fait des exigences auxquelles l'autorité politique leur demande de répondre, *nos dirigeants administratifs sont souvent portés à attacher plus d'importance à la conception des politiques et à leur formulation juridique qu'à leur mise en œuvre opérationnelle.*

C'est donc à bien des égards un vrai changement culturel qui est en jeu.

Engagement vis-à-vis des usagers et des personnels

Le management de la qualité implique qu'à tous les niveaux hiérarchiques, les dirigeants s'astreignent à rencontrer personnellement, et de façon régulière, les usagers des prestations de leur service, car rien ne peut remplacer ce contact.

Il nécessite aussi, bien entendu, qu'ils se fassent une règle d'aller au contact de leurs collaborateurs, même les plus modestes, pour les entendre, dialoguer avec eux et les motiver autour des objectifs de qualité.

Bien entendu, si important que soit ce dialogue, il ne peut suffire par lui-même, s'il ne va de pair avec l incorporation explicite des objectifs de la démarche Qualité dans la gestion des personnels, tant individuelle que collective. C'est pourquoi il sera proposé plus loin, parmi les mesures d'accompagnement nécessaires, de déconcentrer vigoureusement la gestion des personnels, aujourd'hui hyper-concentrée.

Dans ce cadre, il est clair que l'implication étroite de la politique Qualité dans le dialogue social ne peut qu'être profitable à l'un et à l'autre. Il appartient au responsable de chaque service ou établissement d'en tirer toutes les conséquences.

Intégration de la politique qualité dans la stratégie et l'action du service

La politique qualité du service ou de l'établissement ne doit pas être traitée comme un programme qui viendrait s'ajouter aux autres, mais profondément intégrée dans la stratégie du service et dans son action quotidienne. Cela doit se traduire très clairement dans les ordres du jour des comités de direction ou des conseils d'administration, s'il y en a. Ainsi, à EDF, qui s'est engagé de longue date dans une démarche active de qualité, *le comité qualité n'est autre que le comité de direction lui-même, siégeant régulièrement sur ce sujet.*

De même, et c'est là un point capital, il est indispensable que les objectifs assignés aux différents responsables, à commencer par les plus élevés dans l'échelle hiérarchique, ainsi que l'évaluation annuelle de leur action, prennent pleinement en compte les objectifs de qualité.

Une formation appropriée au management de la qualité

Quels que soient les appuis techniques dont peut disposer la direction du service, ils ne peuvent se substituer à elle.

C'est pourquoi il est nécessaire que les dirigeants administratifs, à commencer par ceux du sommet, notamment les directeurs d'administration centrale, reçoivent rapidement une telle formation, sous la forme de séminaires conçus à cet effet. C'est là non seulement un impératif technique, mais aussi sans doute la meilleure manière de réaliser le *choc managérial indispensable.*

Il est recommandé d'organiser dans les meilleurs délais de tels séminaires, et que tous les directeurs d'administration centrale, sans exception, soient tenus de les suivre.

Les formateurs ne devraient pas être uniquement des consultants et des experts, mais aussi des dirigeants déjà rompus à ce type d'action et pouvant faire état de leur expérience personnelle.

Une telle action, qui doit manifestement être conduite sur un plan interministériel, est urgente : nous y reviendrons plus loin.

Établir une relation authentiquement participative avec les destinataires des prestations

Même si les prestations publiques ne sont pas seulement destinées au service de leurs destinataires directs, il n'en demeure pas moins que l'adaptation de ces prestations aux besoins et aux attentes de ces derniers est une dimension fondamentale de la qualité. Et c'est sur ce terrain, sans doute, que les progrès les plus importants restent à faire. Car si le souci de l'intérêt général est présent dès l'origine du service public, la prise en considération de l'usager est beaucoup plus récente et reste encore assez largement à développer.

L'enjeu, pour un service, quel qu'il soit, est d'adopter une attitude radicalement opposée à celle que résume la caricature connue : « je sais mieux que vous, ce qui est bon pour vous ; et je n'ai donc pas besoin

de votre avis. Je n'ai également que faire de votre concours. Et je n'ai pas à vous informer de mon action ». Tout service public est d'abord un service. Cela est évident pour les services non régaliens. Mais même vis-à-vis des personnes sur lesquelles il s'agit essentiellement d'exercer l'autorité publique, le service public comporte toujours une part de service.

Là aussi, nous l'avons dit, c'est à bien des égards d'un changement de culture qu'il s'agit : reconnaître au jugement des usagers de services gratuits et à monopole une valeur comparable à celui des clients de prestations payantes et concurrentielles.

Une façon expressive d'affirmer ce changement est, comme le recommande la norme ISOLE, d'étendre à ce type d'usagers le mot de client*,* traditionnellement réservé à des acheteurs : c'est une manière de dire avec force qu'ils ne méritent pas moins de respect que s'ils payaient directement le service dont il s'agit.

Cela ne signifie pas, bien entendu, qu'il faille flatter chez eux l'attitude consumériste. Bien au contraire, comme nous le verrons, il est très important d'encourager de leur part des comportements responsables et coopératifs.

C'est dire que la bonne gestion de la relation usagers, en termes d'écoute et de compréhension, d'identification de leurs attentes et de mesure de leur satisfaction, d'information, de consultation, et de concertation, et quand elle est possible de coopération active, est dans tout service une condition fondamentale du management de la qualité.

Bien entendu, les dispositions appropriées varient selon la nature des services et l'identité de leurs destinataires.

Quand les « clients » sont les citoyens eux-mêmes

Le premier impératif est de comprendre leurs attentes et de recueillir leurs appréciations. Dans ce cas, les méthodes éprouvées des professionnels de l'enquête publique : sondages, focus groups, font parfaitement l'affaire.

À des fins d'économie en même temps que d'efficacité, ces questionnements doivent être effectués avec une expertise suffisante et regroupés entre plusieurs services comparables, quand ceux-ci partagent les mêmes usagers. Il y a donc là matière à des actions cordonnées régionalement ou centralement.

Va dans le même sens l'exploitation systématique des réclamations, et plus généralement de tout incident

Bien entendu, le premier devoir de tout service est de faciliter l'expression des clients non satisfaits et de traiter ces réclamations au plus vite et aussi efficacement et courtoisement que possible. C'est l'un des objets de la Charte Marianne et des dispositions en cours pour sa mise en œuvre.

De même, le développement de l'institution des Médiateurs, et notamment des délégués du Médiateur de la République, est par elle-même

une source très importante de progrès dans la relation des usagers avec les services publics.

Mais il ne suffit pas de traiter au mieux les réclamations de toute nature. Il faut aussi *exploiter ces incidents comme une vraie source d'information,* et donc de prendre à cette fin les dispositions nécessaires : tout dysfonctionnement peut être ainsi transformé en une source de progrès. Des efforts remarquables ont été réalisés sur ce plan notamment à la Direction générale des impôts.

Plus généralement encore, l'expérience des agents de terrain doit être régulièrement mise à contribution : ils doivent être invités à signaler toute difficulté susceptible de donner lieu à des dispositions préventives, et toute facilité doit être mise à leur disposition dans ce but. L'expérience des administrations qui ont mis en place de telles dispositions montre à quel point elles sont satisfaisantes et motivantes pour le personnel, et fructueuses pour la qualité du service.

Pour aller plus loin avec les usagers, une concertation approfondie est nécessaire. Une question délicate est celle du choix des représentants des citoyens/usagers/clients

Les exigences de continuité, de motivation et de compétence plaident dans ce cas en faveur de représentants désignés par des associations d'usagers. Mais encore faut-il que celles-ci soient suffisamment représentatives, condition qui est loin d'être toujours remplie.

D'où l'intérêt qu'il peut y avoir à faire appel là aussi au tirage au sort, mais cette fois pour le choix de représentants durables. C'est la technique britannique du *panel.* Elle ne soulève aucune difficulté lorsqu'il s'agit d'effectuer des enquêtes instantanées Cela suppose, bien entendu, que les personnes ainsi désignées soient d'accord pour remplir le rôle qui leur est proposé et qu'elles reçoivent la formation nécessaire.

Encore ne faut-il évidemment pas décourager les usagers de former entre eux des associations. En l'absence de solution évidente, il y a sans doute place pour une phase d'expérimentation, variable selon les secteurs d'activité considérés. Dans tous les cas, il faut éviter que ce soit l'administration elle-même qui choisisse des représentants à sa convenance, comme cela se pratique trop souvent.

Une autre question délicate est de choisir le rôle précis à confier aux représentants des usagers. Dans une optique de management, il s'agit de bien les comprendre et d'organiser au mieux avec eux consultation et participation. C'est l'affaire de la direction du service.

Dans une optique de bonne gouvernance, les choses sont quelque peu différentes. C'est alors l'autorité supérieure qui, pour exercer sur le management du service une pression stimulante, choisit de faciliter l'expression des usagers. Par exemple en faisant une place à leurs représentants dans un conseil placé auprès de la direction. Ou encore en instituant à l'échelon régional ou national une instance consultative chargée d'exprimer le point de vue des usagers dans le secteur d'activité concerné.

De tels choix relèvent donc pour partie de l'autorité politique, et pour partie de la responsabilité managériale. La commission recommande qu'ils soient effectués par grand domaine d'activité, de manière réfléchie, et éclairée autant que de besoin par des phases d'expérimentation.

Mais dans tous les cas, il incombe au management d'un service de prendre les dispositions en son pouvoir, telles que suggérées plus haut, pour établir avec ses usagers une relation de compréhension mutuelle et de coopération.

– Cela est vrai y compris pour des services de dimension modeste : cette relation doit s'étendre au plus près du terrain.

– Un point essentiel est de rendre l'action du service pleinement intelligible pour ses usagers, y compris, et même d'abord lorsque les objectifs qu'il se fixe ne coïncident pas avec leurs attentes. Un effort régulier d'explication est particulièrement nécessaire dans ce cas.

– La publication, par affichage ou autrement, d'engagements *de service*, également dénommés *chartes,* est une manière efficace d'assurer cette compréhension. Mais il est essentiel, si de tels engagements sont rendus publics, qu'ils soient (1) vérifiables (2) périodiquement vérifiés de manière fiable (voir *infra*) et (3) effectivement tenus. À défaut, une telle pratique à toutes les chances d'être plus nocive que bénéfique.

Il ne s'ensuit pas que, dans un tel cas, rien ne puisse être fait. Simplement, il conviendra alors de parler en termes d'objectifs *et d'efforts,* et non d'engagements catégoriques. Et le mot de *charte* devra être évité, car une charte est un contrat, qui ne doit jamais être enfreint.

Reste le point le plus difficile : encourager les usagers à une coopération active et responsable

La qualité du service public, et bien sûr aussi son efficience, en dépendent pour une large part : c'est dire combien il est important d'obtenir des usagers, qu'ils soient des patients, des parents d'élèves, des automobilistes ou des contribuables, une attitude active et responsable. *Obtenir cette coopération active doit être un objectif majeur de chaque service, et un point régulier et explicite de son bilan.* Quelle action a été menée envers les usagers ou leurs représentants, avec quels objectifs, et quels en ont été les résultats ?

Mais les services publics n'ont pas comme clients que les citoyens.

Quand les clients sont des personnes morales

Qu'il s'agisse de collectivités locales, d'entreprises, d'associations, etc. les mêmes principes généraux doivent s'appliquer, mais bien entendu selon des formes appropriées. Chaque fois que possible, c'est à travers des procédures de contractualisation, formelle ou informelle, que la relation de service se développera le mieux. Mais à une condition : à savoir, que même lorsqu'il s'agira d'un contrat moral, et non pas juridique, le service prestataire se sente pleinement tenu par ses engagements.

Comme on le verra plus loin, les mêmes personnes morales peuvent avoir avec le service concerné une relation non pas de client, mais de partenaire : l'esprit ne doit pas en être différent.

Quand la relation de service est interne

L'esprit de service ne doit pas se limiter aux clients externes. Il n'est pas moins nécessaire dans les relations internes, comme celles qui existent entre un service support et un service opérationnel. Or, on en est souvent fort loin, compte tenu de la prépondérance des relations hiérarchiques et de la rigidité de nombreux cloisonnements administratifs.

C'est pourquoi il est très important que la démarche qualité, y compris dans sa dimension de relation de service, s'étende à tous les services de l'État sans exception. Identification explicite des services clients de chaque prestation fournie, compréhension de leurs attentes, repérage tant des améliorations nécessaires que des économies possibles, engagements de type contractuel et évaluation périodique des progrès réalisés ont toute leur place dans de telles relations.

Développer pleinement l'approche processus

Sur le plan organisationnel, la clef de la qualité est dans l'approche processus. En d'autres termes, à partir du résultat visé, remonter l'enchaînement réel des interventions des acteurs de toute catégorie. C'est la condition pour appréhender la réalité des opérations, en repérer les faiblesses et en optimiser le contenu et le déroulement, sans être prisonnier de la seule logique hiérarchique.

Tout naturellement, l'approche par processus, si elle est réellement développée, débouche sur la mise en évidence des imperfections à corriger, en même temps que sur un programme d'amélioration du choix des priorités, du partage des rôles, du développement des compétences, de l'affectation des moyens, à des fins de qualité en même temps que d'efficience.

La même démarche n'est en effet pas moins essentielle pour identifier les économies justifiées, réallouer les ressources et ainsi dégager les moyens nécessaires à l'action. Depuis une quinzaine d'années, l'habitude s'est malheureusement établie de concentrer les économies sur les moyens de fonctionnement, tout en laissant se perpétuer des missions inutiles et les emplois qui s'y rapportent. *De sorte que beaucoup de nos services sont à la fois très coûteux et très pauvres en moyens d'action.*

Le temps est venu d'inverser cette manière d'agir : de supprimer les missions inutiles, de réallouer les emplois correspondants, de mettre à profit les nombreux départs en retraite pour ne renouveler que les emplois nécessaires et de répartir les économies qui en résultent entre la réduction des charges budgétaires globales et l'amélioration des conditions de fonctionnement concernant celles des missions qu'il faut maintenir ou développer.

L'approche processus, autrement dit se demander « Quel service voulons-nous produire ? Quels sont les enchaînements d'action indispensables pour cela ? Et par suite quelles structures ne sont pas nécessaires ? » est au cœur de cette démarche.

Elle nécessite de faire réfléchir et débattre ensemble des intervenants *de tout grade et souvent d'appartenance administrative différente,* et cela dans des conditions favorisant une réelle liberté d'esprit : ans toute réforme des processus, il y a nécessairement une part de transgression. *Par là même, l'approche processus est porteuse d'une culture à l'opposé de la culture bureaucratique*.

Elle implique, de la part de la direction du service, une identification précise des différents processus opérationnels, la désignation des responsables de ces différents processus, la constitution de comités chargés de les analyser et de proposer des améliorations. Puis, une fois les décisions prises, d'en suivre la mise en œuvre et d'en évaluer régulièrement les résultats.

Bien entendu, tout cela ne se fait pas en un jour, ni sans un minimum d'aide et d'incitation. Nous reviendrons sur ce point.

Développer avec les co-producteurs du service une relation partenariale

Les services publics, y compris ceux de l'État, sont de moins en moins souvent entièrement produits par une seule et même structure. Dans un très grand nombre de cas, ils requièrent au contraire une étroite coopération :

– entre plusieurs services de l'État ;

– et/ou entre un service de l'État et d'autres structures publiques, telles que collectivités territoriales, caisses de Sécurité sociale, ou encore agences ou associations diverses. Les nouveaux développements de la décentralisation ne peuvent que renforcer encore cette tendance.

Dans tous ces cas, l'optimisation du service final, tant en qualité qu'en coût, implique une coopération étroite entre les différents co-producteurs. Laquelle n'est guère favorisée par la culture spontanée de nombre d'administrations, davantage formées à la relation hiérarchique.

Echanger de l'information, partager des analyses, convenir d'objectifs communs, se répartir clairement les tâches et parfois les moyens, faire tout le nécessaire pour ne pas renvoyer le « client » d'un service à l'autre : autant d'impératifs auxquels il ne peut être satisfait que par la mise en place de véritables partenariats, concrétisés autant que de besoin par des contractualisations, formelles ou informelles.

C'est dire qu'une démarche qualité, pour être vraiment efficace, doit être partagée par les différents co-producteurs d'un service complexe. Bien entendu, ce type de relation doit être appuyé au niveau ministériel, voire gouvernemental : nous y reviendrons. Mais il ne peut se développer que si chaque service concerné, et d'abord son

dirigeant, prend pleinement en charge, de manière proactive, sa part de responsabilité en la matière.

C'est notamment là une des raisons fortes de viser la généralisation de la démarche qualité à tous les services de l'État sans exception : à défaut, l'action de chaque service, si engagé soit-il pour ce qui le concerne, ne peut avoir que des résultats limités : *la qualité se construit en réseau.*

Le management de la qualité implique donc l'identification précise des co-producteurs du service, la programmation explicite des étapes de développement des partenariats nécessaires et le suivi régulier de leurs résultats.

Faire de la gestion du personnel un facteur décisif de la qualité du service

De tout ce qui a déjà été dit, il résulte clairement que c'est là une condition essentielle de la réussite. On se bornera à rappeler brièvement quelques points majeurs :

Informer pleinement les personnels et les associer activement à la réflexion et aux choix

C'est le contraire du gouvernement par circulaire. Les collaborateurs d'un service se sentent évidemment d'autant plus impliqués dans la recherche de la qualité qu'ils comprennent bien les tenants et les aboutissants de l'action entreprise, que leur expérience a été mise à profit par les responsables et qu'ils ont été réellement consultés aux différentes étapes de la réflexion. Bref, que même s'ils n'en partagent pas toutes les conclusions, ils s'y retrouvent. Ce doit être là, pour la direction d'un service, un engagement majeur. À défaut, l''impératif de qualité risque de n'être qu'un mot creux.

Leur assurer les formations et informations nécessaires

La démarche qualité nécessite aux différents niveaux hiérarchiques la maîtrise de divers outils. Il est évidemment nécessaire d'y familiariser les personnels, et plus généralement d'utiliser pleinement la formation comme un outil de management.

De même, l'une des clefs de la qualité est la mise en commun des expériences et la capitalisation des savoirs : le « knowledge management ». C'est évidemment la responsabilité du chef d'un service que d'assurer la plus grande diffusion des acquis en la matière, et par suite de prendre le contre pied des pratiques trop répandues consistant à garder par-devers soi les informations dont on attend.

Pratiquer confiance et responsabilisation

À l'opposé de la logique taylorienne – on pense en haut, on exécute en bas – la démarche moderne de qualité passe par la délégation d'un maximum de responsabilités.

Elle nécessite donc, dans une logique de « mise en capacité d'agir » et de réforme gagnant/gagnant, de mettre fin à la sous-utilisation des compétences, si fréquente dans nombre d'administrations, et, chaque fois que possible de raccourcir les boucles de rétroaction entre l'usager et l'administration, de simplifier ainsi le travail des agents, et d'alléger les hiérarchies.

De même, elle implique qu'une erreur ne soit pas traitée *a priori* comme une faute, mais comme une occasion d'amélioration possible et un signal d'aide nécessaire. Là encore, c'est bien une évolution substantielle de la culture administrative qui est en jeu.

En contrepartie, bien sûr, les responsabilités de chacun doivent être rendues suffisamment précises, et accompagnées d'objectifs explicites, tant en termes de résultats, régulièrement évalués, que, dans certains cas, de comportement. Et cela dans une lettre de mission annuelle dûment précédée et suivie du dialogue nécessaire, et qui soit la base d'un **reporting annuel**. Cette pratique est malheureusement encore très insuffisamment développée.

Bref, il est temps de traiter les agents publics de tout niveau hiérarchique comme des grandes personnes.

L'une des retombées les plus fructueuses que la direction d'un service est en droit d'attendre d'une telle pratique est une coopération active de tous les collaborateurs. À cette fin, il est particulièrement recommandé d'inviter chaque membre du service à signaler tout dysfonctionnement, quelle qu'en soit la nature : c'est le moyen le plus sûr de raccourcir la « boucle de la qualité » : d'établir un rapport direct et rapide entre un défaut constaté et l'action correctrice.

Mobiliser les ressorts de la motivation

Un bon dirigeant est celui qui sait motiver ses collaborateurs. Compréhension, implication, responsabilisation : plusieurs de ces ressorts ont déjà été mentionnés.

Bien entendu, des encouragements matériels peuvent être également utiles : *à cet égard, les primes collectives sont particulièrement appropriées*, car la qualité d'une prestation est avant tout l'œuvre d'une équipe. Ce type d'intéressement collectif est tout particulièrement indiqué chaque fois que, comme ce doit être l'objectif, la performance qualité s'accompagne d'une performance d'efficience.

Enfin, la fierté légitime du travail réussi n'est pas un ressort moins important. De nombreux exemples le montrent. C'est là une raison de plus pour assurer systématiquement la publication des performances qualité des différents services.

Ce rappel sommaire suffit à mettre en évidence combien il est important, dans une logique de qualité, et plus généralement dans une logique de performance, que le responsable d'un service non seulement dispose des compétences managériales nécessaires, mais soit réellement en mesure de gérer les personnels qui lui sont confiés, plutôt que

de devoir s'en remettre pour cela à des services sur lesquels il n'a pas de réelle influence. Toutes les actions managériales mentionnées ci-dessus impliquent, de la part du responsable, un pouvoir de gestion suffisant. Nous reviendrons sur ce point ultérieurement.

Expliciter les valeurs du service

Comme il a déjà été dit, **la question de la qualité du service et celle des valeurs qu'il entend respecter et servir sont inséparables**. Laisser la formulation de ces valeurs à l'état implicite, c'est se priver de points de repère précieux pour éclairer des choix concrets et en même temps prendre le risque de perpétuer des ambiguïtés préjudiciables. C'est aussi se priver d'un facteur puissant de compréhension mutuelle entre le service et ses partenaires, et donc de motivation individuelle et collective.

Cela dit, l'exercice n'est pas à l'abri des pièges. L'un d'eux est évidemment celui du verbalisme, autrement dit de se contenter d'affirmations rhétoriques sans portée réelle, – pratique malheureusement trop répandue. Un autre, celui de l'autoritarisme : les principes sont énoncés d'en haut, sans discussion préalable : leur légitimité en sera inévitablement affaiblie. Une autre erreur encore, qu'il convient bien sûr d'éviter, serait que chaque unité administrative cherche à réinventer pour son compte les valeurs fondamentales du service public. Cette part de l'exercice ne peut être accomplie valablement que par l'autorité politique elle-même, ce qui, nous y reviendrons, peut soulever d'autres difficultés.

En revanche, le service est totalement légitime à formuler les valeurs, *tant éthiques que professionnelles*, liées à la nature de son activité. Il doit le faire en s'interrogeant notamment sur les conflits d'intérêts ou de valeurs qui peuvent survenir dans des situations concrètes et sur les priorités à faire prévaloir. En une telle matière, le rôle de la direction est d'encourager les personnels à s'exprimer librement, de les faire participer activement à la réflexion sur les valeurs qui les concernent, puis de prendre ses propres responsabilités. À la suite de quoi, bien évidemment, il y aura lieu de veiller à ce que les valeurs ainsi sélectionnées soient prises en compte tant dans la définition des critères de qualité que dans les directives données aux personnels et éventuellement dans la formation qui leur est dispensée. Bien conduite, une telle démarche peut être extrêmement fructueuse pour la clarification de l'action collective et individuelle.

Conforter la direction par des appuis techniques suffisants et bien intégrés à la gestion

Le développement de toute démarche qualité requiert une certaine expertise. Aussi chaque dirigeant d'un service ou d'un établissement doit-il avoir auprès de lui un responsable qualité compétent, à temps plein ou partiel selon l'importance. (Mais dans ce dernier cas, la part de son temps que ce responsable doit consacrer à la qualité doit être précisée dans sa mission). Ou bien entendu une équipe entière dans le cas de services plus importants. Ce type de compétence doit donc, on y reviendra, être progressivement développé dans l'administration.

Encore faut-il qu'un tel responsable qualité ne soit pas tenu plus ou moins à l'écart, comme c'est trop souvent le cas, mais au contraire étroitement associé à l'ensemble de la gestion du service. La responsabilité du dirigeant est ici directement engagée. De même, il est important que la lettre de mission du responsable qualité soit diffusée dans l'ensemble du service. Il doit être clair pour tous que la démarche qualité est destinée à s'intégrer à toute l'action de celui-ci.

Utiliser à bon escient les outils spécifiques de la qualité

L'un des apports majeurs d'une démarche qualité est d'expliciter l'implicite, et de réduire les risques. À cette fin, elle comporte des instruments spécifiques d'évaluation et de contrôle, propres à chaque type de démarche choisi. Pour les clients, ces instruments constituent des garanties, portant sur la consistance du service, son niveau ou ses conditions d'élaboration. Pour les prestataires, ils sont autant d'aides opérationnelles [1].

Ces outils de la qualité sont nombreux et variés : référentiel général ISOLE ou EFQM, certification de service, spécialisée par domaine, accréditation COFRAC, labellisation interne, engagements de services, audits qualité, contrôles internes, auto-évaluation...

En contrepartie des services qu'ils rendent, ces outils comportent évidemment des coûts, plus ou moins élevés, en termes de personnel, de temps et d'argent, ainsi que de contraintes sur l'action de tous les jours.

Chaque responsable d'un service engagé dans une démarche qualité doit donc faire des choix, les plus adaptés possible aux caractéristiques spécifiques du service en termes de métier, d'objectifs et de moyens.

Or, force est de constater que les responsables de services publics de toute nature ne disposent guère aujourd'hui sur ce sujet d'une information satisfaisante. De ce fait, ils peuvent choisir telle solution parce qu'elle est plus connue, la certification ISOLE 9001, par exemple, sans qu'elle soit toujours la plus appropriée.

Les critères de choix

La première question est de savoir s'il s'agit :
– d'obtenir la reconnaissance de la conformité à une norme ou à un référentiel, avec des options telles que la certification, l'accréditation ou la labellisation ;
– ou, plus simplement, de se situer par rapport un modèle sans viser d'emblée un niveau de performance donné.

a) Une structure non encore engagée dans la qualité aura souvent intérêt à commencer par l'auto-évaluation. Le CAF, parce qu'il est dédié à l'activité publique, est particulièrement adapté à cet exercice, sous réserve d'un minimum de moyens d'accompagnement et de conseil. Il n'offre pas de garantie formelle aux destinataires du service, mais peut être un outil précieux pour guider le développement d'une démarche qualité.

(1) Voir en annexe un Tableau comparatif des outils de la qualité.

C'est par exemple le choix qui a été fait en Belgique, où près de mille services différents recourent à l'auto-évaluation selon le référentiel CAF.

Toutefois, pour que celui-ci soit plus facilement utilisable, il convient que des adaptations en soient effectuées, éventuellement pour le simplifier, et en tout cas pour que les exemples qui l'accompagnent concernent bien l'activité à laquelle appartient le service. Quitte par la suite à revenir au CAF officiel, notamment dans le but d'effectuer des comparaisons internationales.

b) Si le service est suffisamment mature en matière de qualité et/ou s'il est prêt à un effort de mise à niveau significatif, il peut choisir de rechercher la conformité à une norme ou à un référentiel. Dans ce cas, il doit s'interroger sur ce qu'il convient de garantir par priorité :
– si c'est la qualité du management et de l'organisation, il devra se tourner vers une certification ISOLE 9001 ou vers le prix EFQM (fondation européenne du management de la qualité) ;
– si c'est la qualité des prestations elles-mêmes, il optera pour l'élaboration d'un « référentiel de service », c'est-à-dire un référentiel sur mesure permettant d'évaluer les performances dans l'exercice de missions particulières.

Ces deux voies sont complémentaires, mais les adopter simultanément d'emblée serait très lourd.

L'ISO 9001 et le prix EFQM ont l'avantage d'être en principe « universels », autrement dit adaptables à toute entité organisationnelle. Choisir l'un d'eux dispense d'élaborer un référentiel ad hoc, mais exige en contrepartie une stricte adaptation au modèle choisi. Ils sont bien connus dans le milieu professionnel, mais peu parlants pour le grand public.

La certification ISOLE 9001 : quand convient-il de la rechercher ?

La certification ISOLE 9001 devrait être systématiquement recherchée dans trois cas :
– **lorsque le service concerné comporte des risques importants,** – sanitaires, physiques, financiers. La certification ISOLE (éventuellement complétée par une accréditation technique) est alors une forme de garantie irremplaçable. C'est par exemple le choix qu'ont fait plusieurs collectivités pour leur service « Marchés publics » ;
– **lorsque les destinataires du service sont des professionnels** : la certification ISOLE leur est familière et constitue pour eux une garantie précieuse. À quoi s'ajoute l'avantage d'un langage commun entre le service et ses bénéficiaires. C'est ce qui a conduit, à bon escient, la Direction des Relations économiques extérieures (DREE), dont les services s'adressent principalement aux entreprises, à se faire ainsi certifier.
– **ou enfin lorsque, dans un service, la démarche qualité est déjà suffisamment avancée pour que le passage à la certification constitue simplement une étape supplémentaire**. Elle offre alors l'avantage décisif de consolider cet acquis et de le rendre irréversible, ne serait-ce que parce que le service ne pourra prendre ultérieurement le risque de perdre sa certification.

Et EFQM ?

Concernant le management et l'organisation, il ne faut pas négliger l'alternative, moins connue, de la reconnaissance par rapport au modèle EFQM. Celui-ci est plus exigeant sur le dialogue et la participation des usagers et partenaires. Schématiquement :
– l'ISO 9001 convient particulièrement à des activités techniques, fortement formalisées ;
– l'EFQM se prête à des contextes où les clients sont multiples avec des attentes complexes à appréhender ou à des activités interagissant avec de nombreux interlocuteurs.

La certification de service

Si elle n'a pas l'autorité universelle de la certification ISOLE 9001 ou du modèle EFQM, *la certification de service offre en revanche l'avantage de comporter un référentiel spécifique à l'activité considérée*. De même, si ses exigences sont moins précises en ce qui concerne le management de la qualité, en revanche, elles le sont davantage pour ce qui est de la qualité du service lui-même. Encore faudrait-il, bien entendu, que les référentiels de service ne soient pas élaborés seulement pour un service isolé, mais pour un ensemble d'activités de même nature, et donc à l'initiative d'une administration centrale.

Les modes de reconnaissance interne. La « labellisation »

Choisir de se conformer à une norme ou à un référentiel pose une autre interrogation :
– cherche-t-on la reconnaissance d'un tiers externe indépendant (organisme certificateur accrédité par le COFRAC) ?
– ou bien la validation par un système de reconnaissance interne ? C'est le cas de l'accréditation des hôpitaux par l'ANAES. C'est aussi le cas de la labellisation des GRETA par rapport au référentiel « Gretaplus », pour laquelle le ministère de l'éducation nationale a constitué un corps d'auditeurs internes et un comité de labellisation ad hoc.

Le choix de la labellisation donne plus de marge sur le contenu du référentiel. Celui-ci peut donc être moins exigeant et par suite être accessible à un plus grand nombre de services. On peut aussi choisir d'y intégrer plus ou moins étroitement des normes relatives à la qualité des prestations et d'autres relatives à l'organisation et au management (c'est le cas de « Gretaplus »). Enfin, le processus d'évolutivité du référentiel est plus souple.

D'autre part, la labellisation est probablement moins coûteuse à terme. Elle exige un investissement important au départ (construction du référentiel, mise en place des auditeurs et du comité de validation), mais par la suite, si le nombre de labellisations est suffisamment élevé, leur coût unitaire est inférieur à celui de la certification.

En revanche, un système de reconnaissance interne est a priori nettement moins créateur de confiance pour les clients du service que ne peut l'être une certification établie par un tiers indépendant. *Aussi convient-il d'être très exigeant sur la pertinence du référentiel et sur la*

rigueur de la procé*dure de labellisation.* Et de pouvoir fournir sur ce dernier point des assurances convaincantes. Notamment en veillant à ce que l'autorité qui délivre la certification ne soit jamais la même que celle qui a élaboré le référentiel et à ce que le comité de labellisation comprenne des représentants des destinataires du service et de ses partenaires. Et aussi en faisant certifier la procédure de labellisation.

Un choix qui demande à être éclairé

On le voit : tout service engagé dans une démarche qualité doit être soucieux de faire le meilleur usage possible des outils spécifiques existants, ou de ceux qui pourraient être créés à cette fin. Mais encore faut-il qu'il soit suffisamment aidé dans ses choix. **Ce qui nécessite, au niveau interministériel ou ministériel selon les cas, une réflexion méthodologique poussée sur le meilleur usage de chaque outil, une capacité d'initiative pour la création d'outils spécifiques à telle ou telle activité, et enfin des moyens appropriés de conseil.**

Qualité de service et management de la qualité : une démarche globale, qui doit être soigneusement programmée et intégrée dans la stratégie comme dans l'action courante

Pour être conduite avec efficacité, la démarche ci-dessus, prise dans son ensemble doit s'appliquer à elle-même les exigences de la qualité. Elle doit être soigneusement programmée à travers un plan qualité, et le déroulement de celui-ci suivi régulièrement en comité de direction, sur le rapport du responsable qualité.

Et, comme il a déjà été dit à plusieurs reprises, elle ne doit en aucune manière être traitée comme un programme de plus, mais au contraire *systématiquement intégrée dans la réflexion et l'action.*

– *C'est par nature une démarche de longue durée. D'où la nécessité de la programmer dans un cadre pluriannuel, disons triennal,* qui précise les responsabilités, les étapes, les résultats attendus, les vérifications à effectuer, et soit lui-même régulièrement décliné dans un plan annuel suffisamment précis, aussi bien sur les cibles visées que sur les moyens prévus. *Et aussi de devoir rendre compte chaque année de la mise en œuvre de ce plan qualité à travers un bilan qualité établi dans les mêmes termes,* donc rendant compte tant de la mise en œuvre des démarches prévues que des résultats obtenus, (et donc retraçant non seulement les réalisations et les réussites, mais les échecs et les retards), et périodiquement soumis à validation.

L'objectif de tout service ou établissement doit être se doter d'un plan qualité dans le délai d'un an, soit pour l'ensemble de ses prestations, soit tout au moins pour certaines d'entre elles [1] Dans un

(1) Etant entendu que, lorsque le chemin à parcourir sera jugé trop important, cette obligation pourra, dans un premier temps, être limitée par le ministère responsable à certaines des unités de la catégorie considérée, lesquelles joueront alors le rôle de pilote.

délai de trois ans au maximum, toutes les prestations de tous les services devraient être concernées.

– **Un moyen simple de rendre lisible de l'extérieur la progression de la démarche qualité dans un service donné est de la caractériser par les quatre étapes mentionnées ci-dessus :**
– étape 1 : engagement dans la qualité ;
– étape 2 : élaboration du plan qualité ;
– étape 3 : mise en œuvre du plan qualité ;
– étape 4 : validation des résultats par l'emploi de l'un des outils appropriés du système Qualité.

Cette échelle d'avancement peut elle-même s'appliquer à chacune des prestations du service. Il suffit alors de repérer, en termes très arrondis, le pourcentage des personnels (voire des crédits) mobilisés par chaque prestation pour pouvoir caractériser l avancement de la démarche qualité dans l'ensemble du service sous la forme : « x % à l'étape 1, y % à l'étape 2, etc. »). L'avantage de cette méthode est de rendre possible les comparaisons entre services dont les activités sont très différentes, et de permettre, par addition, des évaluations globales pour un ensemble de services, voire pour un ministère ou même pour l'État tout entier.

– *Ce plan qualité doit lui-même être intégré au maximum dans le plan stratégique du service, s'il existe*. Et s'il n'existe pas, quelle meilleure occasion de l'entreprendre ?

– Le rôle de ce plan est bien entendu d'organiser la démarche qualité elle-même, mais sans perdre de vue que, si valorisante soit-elle, cette démarche ne prend réellement son sens qu'à travers l'amélioration effective de la qualité de service, qui est sa raison d'être. *C'est donc seulement à la lumière de cette amélioration de la qualité du service fourni, dûment mesurée ou en tout cas vérifiée, et comparée aux objectifs préfixés, que l'on peut juger de sa réussite.*

Ainsi qu'il a été observé, ce n'est pas ce que font aujourd'hui la plupart des administrations même activement engagées dans la qualité : elles rendent compte beaucoup plus volontiers des actions qu'elles ont accomplies que des résultats qu'elles ont obtenus [1]. Là encore, une évolution est indispensable *: la contrainte de résultat est au cœur de toute politique qualité***.**

* * *

En examinant les exigences auxquelles doit répondre un service ou un établissement public désireux de s'engager réellement dans une démarche qualité, nous avons constaté à maintes reprises que des responsabilités importantes incombent au niveau supérieur, – celui des ministres et du gouvernement lui-même. Le moment est venu de les préciser.

(1) *Cf.* aussi bien les chapitres qualité des SMR que les dossiers de candidature pour les Trophées de la qualité 2003.

Celles-ci sont de plusieurs sortes :

– *Au niveau ministériel*, quelle que soit la part nécessaire d'autonomie des services, leur action doit être *à la fois encadrée et soutenue ;*

– *Au niveau gouvernemental et interministériel,* une action de cadrage et de soutien n'est pas moins nécessaire, dans le respect, bien sûr, des responsabilités spécifiques des ministères. Mais en outre, il dépend du gouvernement de veiller à ce que les conditions générales de fonctionnement des services de l'État soient cohérentes avec les exigences de la démarche qualité. Et donc de *revisiter* en conséquence les droits et devoirs qui s'attachent aux fonctions les plus directement concernées par cette démarche et certaines des règles générales de procédure auxquelles elle doit se conformer. Enfin, une démarche qualité de grande ampleur, comme celle qui est proposée ici, mérite d'être elle-même intégrée dans une action qui dépasse le périmètre du seul État, *une action nationale.*

Encadrer et soutenir efficacement la démarche qualité des services : le rôle des ministères

Remarques générales sur les conditions de l'efficacité de cette action

Un cadre d'action suffisamment large et stable : les ministères dotés d'une stratégie ministérielle de réforme

On entend ici par « ministères », non pas toutes les structures de statut ministériel, mais seulement les 15 ministères principaux : ceux qui sont dotés d'une Stratégie ministérielle de réforme (SMR), dans laquelle sont également regroupés les ministères délégués et les secrétariats d'État qui leur sont rattachés. Il est en effet très important que la politique qualité se développe dans des structures suffisamment stables et cohérentes.

Une action ministérielle de réforme qui prenne appui sur une organisation administrative cohérente : le rôle d'un secrétaire général du ministère

Même si le cadre essentiel de déploiement des démarches qualité est celui des services, le rôle du ministère, et l'engagement personnel du ministre, sont essentiels. Force est de convenir toutefois que, pour ce dernier, une telle mission, de même d'ailleurs que d'autres réformes de l'organisation et du fonctionnement de l'administration, est modérément motivante. En effet, elle est fortement consommatrice de temps et d'énergie, alors que, bien souvent, les principales retombées concrètes ne s'en font sentir que dans la longue durée, si bien qu'il travaille en bonne partie pour ses successeurs.

Aussi est-il particulièrement souhaitable que l'action du ministre soit appuyée et relayée sur ce point par un haut fonctionnaire dédié à ces tâches de réforme administrative et à qui les moyens en sont confiés. C'est le rôle d'un secrétaire général de ministère, quand il existe.

Un tel choix d'organisation ministérielle n'entre évidemment pas directement dans la mission de la commission. Mais il interfère fortement avec elle : un engagement qualité efficace nécessite en effet, au même titre que les autres réformes administratives importantes, une organisation appropriée. La commission se doit donc de souligner les points suivants :

– il y a le plus grand intérêt à ce qu'un haut fonctionnaire placé directement auprès du ministre, et doté des pouvoirs nécessaires, ait la responsabilité du bon fonctionnement des divers services dépendant du ministère, et en particulier des réformes qu'il convient de leur apporter : c'est là le rôle d'un secrétaire général ;

– la mission de celui-ci ne doit évidemment pas être de diriger le ministère, mais seulement de veiller à ce qu'il fonctionne aussi bien que possible. Il ne doit donc pas interférer avec la définition des stratégies politiques du ministère, mais seulement veiller au bon fonctionnement des administrations qui le composent et aux réformes que celui-ci nécessite. Par suite, si le ministre souhaite également confier à un haut fonctionnaire une responsabilité stratégique globale, celui-ci doit être distinct du secrétaire général.

S'agissant précisément des démarches qualité, l'existence d'un secrétaire général présente notamment l'avantage de garantir une étroite intégration de ces démarches dans l'ensemble des actions de réforme, telles que la révision régulière des missions, la mise en œuvre de la LOLF, le développement du contrôle de gestion ou encore la réforme de la gestion des ressources humaines. (Alors qu'aujourd'hui l'intégration de ces différentes réformes laisse souvent beaucoup à désirer).

Une équipe qualité capable de suivre et d'appuyer efficacement l'action des services

C'est dans un tel cadre qu'une équipe centrale qualité peut être le plus efficace, car étroitement intégrée à la gestion d'ensemble du ministère et à l'action de réforme.

Son rôle doit être à la fois de permettre au ministère d exercer sa responsabilité de cadrage et d'aider les services dans leur action

La lettre de mission du responsable qualité du ministère doit être précise en ce sens et portée à la connaissance de tous les services et établissements.

Cette équipe centrale Qualité, en liaison étroite avec l'inspection générale du ministère et le contrôle de gestion, aura notamment la responsabilité de s'assurer que les modes d'évaluation des résultats de l'action qualité sont fiables et que les procédures d'écoute et de consultation des « clients » de toute sorte sont valables.

Une telle équipe doit nécessairement comprendre un certain nombre de consultants/auditeurs internes

Pour une part, le recours à des *conseils externes* est évidemment nécessaire. Mais il serait absurde, de la part d'une entité de la dimension des ministères importants, de se priver du concours de *consultants internes*, lesquels sont normalement moins onéreux, et particulièrement bien placés pour accumuler l'expérience des diverses administrations.

Entre les deux types de concours, qui devraient être plus complémentaires que concurrents, il y a un optimum à trouver.

D'une manière générale, des moyens suffisants devront être dégagés au niveau ministériel

C'est la responsabilité de chaque ministre d'effectuer à cette fin les arbitrages nécessaires, sachant qu'à terme l'économie des coûts de non qualité financera très largement ce type d'investissement.

Cependant, l'extrême inégalité des ressources, à la fois en personnels compétents et en ressources financières, entre ministères riches et ministères pauvres (tels que les Affaires sociales), constitue à cet égard un obstacle réel. Comme il est indiqué plus loin, il appartiendra au gouvernement d'effectuer les arbitrages nécessaires pour faciliter également les démarches qualité dans ce type d'administration.

Il est souhaitable qu'un dispositif central répondant à ces exigences soit mis en place au plus tôt, lorsque ce n'est pas encore le cas. La fin de l'année 2004 serait à cet égard une échéance satisfaisante.

Un engagement personnel fort du ministre

Même ainsi secondée, l'action personnelle du ministre reste évidemment essentielle. Lui seul, en particulier, peut faire sentir à l'ensemble de ses collaborateurs, et d'abord à ses directeurs, toute l'importance qu'il attache au développement de la qualité des services et les responsabiliser sur ce sujet.

La mise en place d'un secrétaire général ne dispense notamment pas le ministre de réunir personnellement ses directeurs pour se faire régulièrement rendre compte de leur action dans le champ de la qualité. **De telles réunions ne doivent pas avoir lieu moins de quatre fois par an.**

Le double rôle du ministère, au sens précisé plus haut : **encadrer et aider**, est en effet essentiel au succès de la démarche qualité dans l'ensemble des services et établissements.

Encadrer les démarches qualité des services et établissements publics

Que signifie ici encadrement ? Il ne s'agit pas de bombarder les services de circulaires, mais d'une part, dans l'ensemble de l'organisation administrative, de déterminer à quels niveaux de responsabilité et selon quel calendrier devront être faits les différents choix, et d'autre part, dans

la mesure nécessaire, de fixer des orientations générales et de mener à bien certaines actions transversales. Et ainsi d'élaborer, de manière réaliste et participative, le *plan qualité du ministère*

Comme il a été indiqué, une cartographie des services au regard de la qualité est indispensable

Il s'agit de préciser : – dans quelles unités seront définies et mises en œuvre des politiques qualité ;

– comment ces unités seront groupées en vue de partager certaines options découlant notamment d'une communauté de métier ;

– et, par différence, quelle sera dans ce domaine l'étendue de leur autonomie.

De même, si une démarche expérimentale est choisie, et que, dans tel ou tel secteur d'activité, certaines unités soient appelées à jouer un rôle pilote, elles devront être désignées dans ce cadre, de préférence bien sûr parmi des administrations volontaires.

D'une manière générale, une telle *cartographie* est indispensable pour suivre avec précision l'avancement de la démarche qualité à l'échelle du ministère. **Définir cette cartographie devrait être la toute première des démarches des ministères, puisqu'elle conditionne les travaux à mener dans les services. Normalement, elle doit pouvoir être menée à bien ans un délai de trois mois environ.**

À échéance également rapprochée, disons à fin 2004, devrait pouvoir être établi un état des lieux formulé dans les termes préconisés plus haut et précisant, pour chaque prestation importante, où en est le service concerné : démarche qualité non engagée (étape zéro), ou engagée (étape 1), plan qualité élaboré (étape 2), plan mis en œuvre (étape 3), résultats validés (étape 4).

Doivent également être fixées à ce niveau les priorités d'orientation

Qu'elles concernent certaines valeurs, ou certaines règles ou pratiques managériales particulièrement importantes, ou bien certaines catégories d'usagers, ou encore l'utilisation de certains instruments de la politique qualité, il est normal que des orientations prioritaires soient ainsi définies, tout en respectant l'indispensable part d'autonomie des services.

Entrent aussi dans cette fonction de cadrage les actions transversales qu'il appartient au ministère d'engager

Par exemple la création d'un *conseil d'usagers au niveau du ministère tout entier*. C'est là une initiative valable lorsque l'homogénéité des usagers des différents services du ministère est suffisante. Dans les autres cas, il appartient au ministre de décider dans quel cadre de telles consultations générales peuvent être le plus utilement effectuées.

Doit aussi être précisé à ce stade le calendrier de la démarche qualité du ministère, par accord avec les services concernés.

Ce calendrier pourra être légitimement assez différent d'un service à l'autre, compte tenu des inégalités d'avancement actuel de cette démarche, de l'écart des moyens et des différences de culture que l'on observe entre eux.

Mais dans tous les cas il doit prévoir les principales étapes avec une précision suffisante pour permettre *un suivi effectif du déploiement de la démarche dans les divers services et dans le ministère dans son ensemble*.

Non moins nécessaire est la détermination des moyens affectés sur le plan ministériel à l'action qualité

C'est aussi dans le cadre qu'il appartiendra à chaque ministère, au sens des SMR, de préciser les moyens d'audit, de contrôle et d'appui, en personnel (à temps plein et à temps partiel) et en crédits, affectés au niveau central à la politique qualité du ministère : qu'il s'agisse de l'équipe qualité proprement dite, de l'inspection générale, ou encore du contrôle de gestion.

Ainsi se constituera un véritable plan qualité ministériel, comme précisé plus loin.

Tout en respectant la marge indispensable d'autonomie des services, ce plan les placera dans une démarche d'ensemble, suffisamment cohérente et volontariste. Au fur et à mesure que les différentes unités élaboreront elles-mêmes leurs propres plans qualité, ceux-ci viendront enrichir celui du ministère, qui en reprendra les points essentiels et en fera la synthèse.

C'est la condition pour dépasser le stade actuel, caractérisé par des initiatives intéressantes, mais souvent encore beaucoup trop dispersées et inégales.

Apporter aux démarches qualité des différents services une aide ministérielle efficace

Cette aide centrale est indispensable. Bien entendu, il doit bien s'agir d'une aide, et non pas d'une manière détournée de recentraliser des choix qui auraient été laissés en principe dans la sphère d'autonomie des unités.

Schématiquement, elle doit comprendre :

Des actions de formation à la qualité

Celles-ci doivent évidemment être adaptées aux différentes catégories d'agents et de responsables. **Elles sont une condition essentielle de**

la réussite. Comme il a déjà été indiqué, les directeurs d'administration centrale eux-mêmes sont concernés au premier chef.

La meilleure répartition devra être recherchée entre les formations interministérielles (voir *infra*), les formations ministérielles et celles dispensées dans le cadre des services et des établissements.

Des actions de conseil et des travaux méthodologiques

– *Les actions de conseil* ont déjà été évoquées. Elles sont particulièrement nécessaires dans les services de dimension modeste, ou dans ceux qui sont confrontés à des difficultés spécifiques, mais d'une manière générale peuvent être une source précieuse de gain de temps et d'efficacité.

– De même, *des travaux méthodologiques* sont indispensables au niveau ministériel : il peut s'agir aussi bien de l'élaboration de guides pratiques que de *l'échange organisé d'expériences,* à l'intérieur du ministère, et avec d'autres administrations, françaises et étrangères. Il est évidemment essentiel de mettre un maximum d'expériences en commun, pour en capitaliser les enseignements.

Sur tous ces sujets, une répartition optimale devra être cherchée tant avec les aides interministérielles qu'avec l'action propre des services et établissements.

Une action soutenue de motivation des personnels et de leurs dirigeants

La qualité est d'abord une affaire de motivation, et cela à tous les niveaux de la hiérarchie. Sur le terrain, cette motivation est en partie entretenue spontanément par la fierté que les personnels retirent de la satisfaction des usagers. Mais cela ne dispense évidemment pas les ministères d'agir délibérément dans ce sens. Et d'abord, *d'éviter d'agir en sens contraire.*

Créer les conditions de l'implication effective des responsables opérationnels

Il faut permettre aux dirigeants des services dont la responsabilité est principalement opérationnelle de consacrer suffisamment de temps et d'énergie au développement et au suivi des démarches de qualité.

Cela suppose notamment qu'ils ne soient pas en permanence accaparés par d'innombrables interventions des cabinets. Là aussi, il appartient aux ministres de faire des choix clairs.

Fixer aux dirigeants des objectifs qualité clairs et évaluables

Les objectifs fixés aux directeurs (lettre de mission), puis l'évaluation périodique de leur action, doivent accorder une place réellement importante à la mise en œuvre de la démarche qualité et à ses

résultats, au double sens de progrès dans le management de la qualité et de progrès dans la qualité des services, objectivement constatée. Cela est d'autant plus justifié que la qualité est au cœur des responsabilités d'une direction, et qu'elle se prête par construction à un suivi précis.

Veiller à ce que l'approche qualité soit étroitement associée, chaque fois qu'il y a lieu, aux différentes politiques du ministère

Cela vaut aussi bien pour les autres actions de réforme – réexamen des missions, mise en place de la LOLF, réforme de la GRH, etc. – que pour telle ou telle politique de fond, liée aux priorités gouvernementales et ministérielles. **Il est essentiel que la politique qualité ne soit pas artificiellement coupée du reste de l'action. C'est là une responsabilité majeure du secrétaire général.**

De même, il est évidemment indispensable que la démarche qualité occupe pleinement sa place dans la communication personnelle – interne et externe – du ministre.

Intégrer la démarche qualité dans le dialogue social

Il serait pour le moins paradoxal de conduire ces deux démarches sans lien réel entre elles, alors que la réussite d'une politique qualité, d'un côté dépend fortement de l'engagement des personnels et, de l'autre, peut être gratifiante pour eux à la fois sur le plan moral et matériel.

C'est pourquoi il est recommandé d'intégrer autant que possible action qualité et dialogue social. la déconcentration de ce dernier, préconisée plus loin, ne pouvant évidemment que faciliter cette évolution.

En particulier, les comités techniques paritaires devraient avoir vocation à en être régulièrement saisis, sans pour autant, bien entendu, que les autorités administratives concernées puissent se décharger sur ces derniers de leur responsabilité de décision.

Pour une émulation positive : des Trophées ministériels de la qualité

Ainsi qu'il a été rappelé plus haut, ont été créés en 2003 des Trophées (interministériels) de la qualité. **Il est très souhaitable que de telles marques de reconnaissance soient organisées à l'avenir, au moins pour une part, dans le cadre de chaque ministère** (au sens des SMR) : pour un service donné, une compétition avec des services relevant de la même famille a en effet toute chance d'être la plus motivante. Cela n'interdit toutefois pas de prévoir aussi des formes de reconnaissance au niveau interministériel (voir *infra*).

Le potentiel de motivation de telles récompenses sera évidemment encore nettement accru si les services lauréats se voient attribuer à ce titre une majoration exceptionnelle de leurs moyens. C'est alors l'ensemble du personnel concerné qui se sentira alors récompensé.

Pour un pilotage d'ensemble de l'activité ministérielle dans le champ de la qualité

Il est important que, dans chaque ministère (au sens d'une SMR), la marche d'ensemble pour améliorer la qualité des services publics ait une très bonne visibilité. C'est la condition à la fois pour stimuler les énergies, éviter les redondances, mobiliser le soutien public et ainsi renforcer l'efficacité de l'action.

C'est le rôle du plan qualité ministériel*,* – plan triennal à déclinaison annuelle, mentionné plus haut, et destiné à être soumis à la validation du Premier ministre. Chaque ministère, au sens des SLR, devrait s'être doté d'un tel plan d'ici une année.

Le contenu du plan qualité ministériel

Pour remplir sa fonction, ce plan doit à la fois :
– définir les priorités de l'action qualité du ministère ;
– préciser la structuration (cartographie) des services au regard de la qualité ;
– récapituler les objectifs des différents services et établissements concernés et ceux du service central d'appui à la qualité, en même temps que les moyens dont il dispose ;
– enfin, indiquer, en regard de chaque objectif, responsabilités, échéances et indicateurs d'avancement. C'est là un antidote indispensable à la tentation permanente des effets d'annonce, non accompagnés de l'indication des moyens prévus.

Il doit être diffusé dans tout le ministère et accessible à tous ceux qui le souhaitent. Dans un délai d'un an au plus, chaque ministère (au sens des SMR) devrait être doté d'un tel plan, quitte, bien sûr, à ce que son contenu s'enrichisse dans la période ultérieure.

Du plan qualité au bilan qualité

Chaque ministère doit s'appliquer à lui-même le *principe de réalité* qui est au cœur de la démarche qualité. En d'autres termes, ce plan doit constituer pour lui un engagement réel. À cette fin :

– Le plan qualité ministériel ainsi établi devra être validé par le Premier ministre (voir *infra*), puis intégré dans la SMR.

Un délai limite, d'un an au maximum, devra être fixé par le Premier ministre pour l'élaboration du plan, et respecté.

– **Puis, chaque année, et même au début tous les six mois, chaque ministre devra en rendre compte au Premier ministre et lui présenter ainsi un bilan qualité.** (Il est rappelé que, sur le plan interne, la commission recommande que chaque ministre réunisse personnellement ses directeurs tous les trois mois pour suivre avec eux l'avancement de leur action qualité).

Ce bilan portera sur l'activité proprement ministérielle en même temps qu'il fera la synthèse des rapports qualité des différents

services. Il s'appliquera à la fois aux **actions réalisées** (en recensant notamment les services ayant élaboré un plan qualité, ainsi que les procédures mises en place, tant au niveau ministériel qu'à celui des services) et **aux performances obtenues** au regard des objectifs de résultat préalablement fixés. Ce bilan annuel trouvera normalement sa place dans le rapport d'activité ministériel (RAM), puis dans le rapport du ministre au Parlement, dans le cadre de la LOLF.

Le plan qualité doit pouvoir, bien sûr, être complété et enrichi en cours de route. Mais lorsque c'est pour en réduire les ambitions, cette modification doit être expressément signalée. Et le service interministériel de la qualité, tout comme le service ministériel, doit avoir la possibilité d'auditer à ce sujet, s'il le juge nécessaire, tel ou tel service, telle ou telle réalisation.

Voilà pour l'action ministérielle. Il reste qu'une action gouvernementale et interministérielle forte est indispensable pour orienter, faciliter et soutenir tant la démarche qualité dans son ensemble que l'action des ministères, des services et établissements et de leurs personnels.

Pour un engagement déterminé dans une démarche qualité : l'action gouvernementale et interministérielle

La qualité passe d'abord, comme nous venons de le voir, par une pleine implication des services et établissements, ainsi que par un appui soutenu et un cadrage clair au niveau ministériel. Mais l'engagement global du gouvernement n'est pas moins nécessaire, et cela sur quatre plans différents :

– un appui politique déterminé, garant de l'engagement des ministres et de la cohérence de leur action – un appui technique interministériel aussi efficace que possible ;

– le réexamen de certaines des conditions générales de fonctionnement des services de l'État, en vue de les rendre pleinement compatibles avec l'objectif global de qualité ;

– enfin, l'intégration effective de l'action qualité de l'État dans une politique plus vaste, de dimension nationale, nécessaire pour lui donner toute sa portée.

Donner à la démarche qualité un appui politique déterminé

Celui-ci est nécessaire à la fois pour assurer l'engagement des ministres, impulser une politique d'ensemble se traduisant dans un plan qualité gouvernemental, faire prévaloir des options budgétaires cohérentes avec le choix de l'objectif qualité et soutenir avec toute la force nécessaire la motivation qualité.

Un comité interministériel de la qualité du service public est l'instance appropriée pour conduire cet ensemble de démarches.

Organiser la responsabilité des ministres vis-à-vis du Premier ministre sur le terrain de la qualité

Chaque ministre, au sens plein du terme, doit se sentir pleinement responsable devant le Premier ministre de la définition et de la mise en œuvre de sa politique qualité.

C'est pourquoi, comme il a déjà été indiqué, la commission recommande que les plans qualité des ministères soient soumis à la validation du Premier ministre. À cette fin, ils devraient lui être communiqués avant la mi-2005.

Puis chaque année, les ministres devront présenter le bilan de la réalisation du plan de l'année précédente, rendre compte de la conduite des actions de l'année en cours et faire approuver, dans ses lignes essentielles, le plan de l'année suivante.

Rappelons qu'un plan ministériel qualité est établi pour une période triennale, avec déclinaison annuelle, et qu'il porte à la fois sur le développement de la démarche qualité et sur la qualité des services eux-mêmes. Il en va de même du bilan.).

Parallèlement, rassembler dans un plan et un bilan qualité du gouvernement lui-même (plan triennal à déclinaison annuelle) les objectifs et les résultats de son action

Ces objectifs et ces résultats devraient être, d'une part, la synthèse des objectifs et des résultats des ministères ; et d'autre part, les objectifs et les résultats des principales actions transversales décidées au niveau du gouvernement, et communes à l'ensemble des administrations.

– *Une première catégorie d'action transversale a été initiée avec la Charte Marianne, destinée à s'appliquer à l'ensemble des services extérieurs de l'État.* Le moment venu, et une fois tirés les enseignements de cette première expérience, d'autres actions communes devront être envisagées. Par exemple, pour garantir le respect de certaines valeurs sociales ou écologiques, particulièrement sensibles.

Bien entendu, il conviendra d'éviter soigneusement le piège d'une uniformisation excessive, qui irait directement à l'encontre du but poursuivi, en démotivant certains acteurs. Cette observation ne doit pas conduire à renoncer à de telles actions, mais à en peser soigneusement l'opportunité, à veiller chaque fois à la cohérence des objectifs et des moyens, à conduire ces actions de manière progressive, à partir d'expériences pilotes comme dans le cas de la charte de l'accueil, et à en évaluer périodiquement les résultats avec soin.

– *Un second ensemble, très important, d'actions transversales a également sa place dans un tel plan gouvernemental : il s'agit des différentes actions de réforme qui sont recommandées plus loin en vue de mettre certaines fonctions ou certaines procédures importantes en cohérence avec les exigences d'une politique qualité.*

– Enfin, ce plan devra également préciser, en termes synthétiques, les principales actions de soutien prévues au niveau interministériel (cf. ci-après), ou encore les actions importantes de consultation ou de communication prévues au niveau du gouvernement lui-même.

Il ne s'agit pas là de se perdre dans des détails inutiles, mais d'assurer la cohérence d'une politique d'ensemble. Cohérence qui nécessitera, bien évidemment, que les moyens des politiques prévues soient précisés en même temps que leurs objectifs, et qu'un bilan précis soit fait annuellement par rapprochement avec le plan de l'année écoulée.

Effectuer des arbitrages budgétaires cohérents avec la priorité donnée à l'objectif de qualité du service public

Il ne s'agit pas « d'acheter » la qualité, qui doit au contraire être une réelle source d'économies. Mais de rendre possibles les investissements de départ nécessaires à cette fin. Ce choix devrait se manifester de deux façons :

– Par un transfert minimum de moyens des ministères les plus riches vers ceux qui le sont le moins, pour que ceux-ci ne soient pas excessivement freinés dans leur démarche qualité.

P*our établir une telle action sur des bases objectives, il convient de charger une mission d'inspection interministérielle de faire une évaluation comparative des moyens affectés à la modernisation de la gestion publique ministère par ministère.* Bien entendu, les écarts que cette étude fera apparaître ne seront pas nécessairement imputables à l'inégalité des moyens globaux des administrations en cause, mais éventuellement à leurs choix politiques. Il n'en demeure pas moins qu'elle fournira une base utile pour éclairer les arbitrages du Premier ministre et du ministre des Finances.

– Par un renforcement des moyens mis à la disposition du service central de la qualité, aujourd'hui très insuffisants (voir *infra*).

Au total, les montants en jeu sont modérés. Mais il est important, pour que la démarche qualité ne se limite pas aux administrations les plus aisées, et pour qu'une action interministérielle suffisante soit conduite, que ces moyens puissent être dégagés.

Soutenir avec force la motivation qualité

Cette action passe notamment par une confirmation solennelle de l'adhésion de la France au référentiel européen CAF et par la mise en place d'un système de reconnaissance des performances qualité les plus remarquables.

Confirmer solennellement l'adhésion de la France au référentiel CAF

Le CAF ne constitue rien d'autre qu'un outil, mais il offre l'avantage de présenter fort bien les concepts et les pratiques de la

qualité, au double sens de la qualité de résultat et de management de la qualité. À quoi s'ajoute sa valeur de référence européenne.

Une telle confirmation, formulée avec suffisamment de force, faciliterait assurément la diffusion de ce référentiel, en même temps qu'elle pourrait encourager son adaptation aux particularités des différents services. Cependant, comme il a déjà été constaté, elle devra être accompagnée d'un effort réaliste pour en faciliter l'utilisation :
– le service central qualité devrait en élaborer une version simplifiée, facilement accessible ;
– chaque ministère devrait veiller à son adaptation, sur le fond et dans le langage, aux grands métiers dont il a la charge.

Récompenser les meilleures réussites

Il a été recommandé de faire des Trophées de la qualité une démarche pour partie ministérielle. Mais cela n'interdit aucunement l'attribution de récompenses au niveau interministériel, à la condition qu'elles ne fassent pas double emploi avec les premières. Ce qui est possible dans deux cas :
– *des Trophées spécialisés sur des thèmes transversaux*, communs à des services de toute nature. Par exemple : la qualité relationnelle (par différence avec la qualité du fond de la prestation) ; ou encore, la qualité des partenariats établis avec d'autres acteurs. Probablement de telles récompenses seraient-elles particulièrement motivantes si elles étaient décernées dans un cadre de proximité territoriale, – disons dans le cadre de la région ;
– *des Trophées proprement interministériels*, mais pour lesquels ne pourraient concourir que des services déjà récompensés dans le cadre de leur ministère. Un versement significatif, financé par le Fonds de la réforme de l'État (FRE), au profit du ou des services gagnants renforcerait l'impact d'une telle récompense [1].

Favoriser le dialogue avec les usagers

L'écoute des usagers répond à un double besoin. D'une part, c'est pour toute structure ayant en charge de produire des services une condition impérative de la réussite. C'est donc, comme nous l'avons vu, à la fois l'intérêt et le devoir de sa direction que d'organiser ce dialogue et de s'y impliquer pleinement.

Mais c'est aussi une aspiration des usagers, et par suite la source d'une pression autonome, distincte de celle de l'autorité politique ou administrative supérieure, et qui peut donc être très utile pour dynamiser les responsables. Mais dans ce cas, bien entendu, son organisation ne doit pas être laissée à la seule initiative de ces derniers.

En même temps, le risque d'exigences excessives, entretenues par un consumérisme irresponsable, ne peut jamais être écarté.

(1) Dans le même esprit, il est envisagé par le ministère de la fonction publique et de la réforme de l'État de distinguer comme « services d'excellence » ceux qui auront obtenu une récompense internationale.

C'est donc là un domaine où le progrès est indispensable mais passe par une expérimentation réfléchie, plutôt que par la multiplication précipitée d'instances créées de toutes pièces. Pour une part, comme il a déjà été dit, cette expérimentation relève du choix des ministres, dans leurs domaines respectifs. Mais il appartient bien entendu au gouvernement de veiller au progrès de ces procédures.

À cet égard, la commission recommande notamment que l'État soutienne pleinement des initiatives telles que celle des observatoires de l'association France Qualité publique. Cette association, qui regroupe des représentants des collectivités locales, de certaines administrations d'État, des syndicats et des associations d'usagers, a en effet déjà créé plus d'une vingtaine de ces observatoires territoriaux ou thématiques. Ils ont l'avantage d'être des lieux d'échange très ouverts et réellement participatifs. Ils méritent donc le soutien des ministères concernés.

Bien entendu, en contrepartie de l'appui qu'il apportera à de tels observatoires, l'État devra formuler avec précision ses attentes et vérifier périodiquement qu'elles sont réellement prises en compte. Puis, par exemple dans un délai trois ans, il devra faire le bilan de cette expérience et déterminer si elle doit être poursuivie ou modifiée, et comment.

En revanche, c'est dès à présent que devrait être créée, auprès du Premier ministre, une instance à compétence générale permettant d'associer étroitement les usagers au suivi du processus qualité et de ses résultats, ainsi qu'à toute la réflexion sur leur implication. Une proposition est faite plus loin sur ce sujet important.

Un comité interministériel de la qualité du service public est l'instance appropriée pour conduire cet ensemble de démarches, lesquelles gagneraient elles-mêmes à être rassemblées et suivies dans un Plan gouvernemental qualité

Qu'il s'agisse de faire périodiquement le point sur l'avancement des politiques ministérielles ou d'impulser et de suivre les actions transversales du gouvernement en matière de qualité, il est essentiel qu'une instance rassemblant, sous l'autorité du Premier ministre les différents ministres concernés se réunisse avec une régularité et une fréquence suffisantes, deux fois par an étant un minimum.

Qu'il prenne l'appellation de comité interministériel de la réforme de l'État (« CIRE »), si celle-ci est maintenue, ou celle de *comité de la qualité du service public*, **l'essentiel est qu'il se réunisse de manière régulière sur la question de la qualité, avec la fréquence minimum recommandée ci-dessus, que chaque réunion commence par un bilan de l'application des décisions précédentes, et qu'il constitue ainsi une échéance non contournable pour le déroulement de l'action.**

C'est la condition pour que soient assurées la cohérence et la continuité de l'action gouvernementale en la matière.

Celle-ci doit être elle-même programmée dans un Plan gouvernemental qualité, qui, à la synthèse des plans ministériels, ajoutera la programmation et le suivi des principales opérations transversales.

La commission recommande qu'une première réunion de ce Comité interministériel ait lieu le plus tôt possible, afin d'engager les actions nécessaires. *Un projet de relevé de décisions* d'un tel comité est joint en annexe au présent rapport, en même temps qu'*une proposition de tableau de bord*, destiné à faciliter le suivi de leur mise en œuvre.

Ainsi, un fort appui politique est donc nécessaire au niveau gouvernemental. Mais bien entendu il doit être lui-même accompagné d'un appui technique solide.

Les réunions d'une telle instance requerront évidemment une préparation poussée. Celle-ci nécessitera la réunion préalable d'un *groupe interministériel de pilotage de la qualité,* qui devrait être composé des secrétaires généraux de ministères ou de leurs équivalents, accompagnés par les responsables qualité. La même instance administrative sera compétente pour prendre, par délégation des ministres, les mesures nécessaires à la mise en œuvre des décisions du comité interministériel. Dans les cas les plus importants, ce groupe pourrait être présidé par le ministre de la fonction publique et de la réforme de l'État ou par le secrétaire d'État placé auprès de lui.

Enfin, comme il est rappelé plus loin, il conviendra que *le réseau interministériel qualité* que constituent les responsables qualité des différents ministères se réunisse lui-même régulièrement, sous l'animation du service central en charge de la qualité. C'est à ce réseau qu'il reviendra d'assurer les travaux techniques préalables ainsi que le suivi des décisions prises en comité interministériel.

Une telle construction à trois étages peut paraître un peu lourde. Mais elle est nécessaire. Car l'action qualité doit être élaborée et mise en œuvre, de manière cohérente, à la fois au niveau politique, au niveau technique et au niveau du pouvoir administratif supérieur, en quelque sorte intermédiaire entre les deux niveaux précédents.

Au total, dès lors que sera effectué le choix d'engager fermement l'ensemble des services de l'État dans une démarche qualité « , il sera essentiel de » verrouiller « suffisamment ce choix. Car rien ne serait pire qu'une réédition du CIRE 2000, c'est-à-dire de décisions de principe non réellement, ou en tout cas non suffisamment suivies d'effet. Le choix d'une démarche Qualité engage, et une fois cet engagement pris, il est nécessaire de se donner les moyens de le tenir.

Un appui technique interministériel efficace

Celui-ci est nécessaire à la fois pour l'action des ministères et pour celle du Premier ministre et du ministre de la fonction publique et de la réforme de l'État chargé de le seconder. Nous évoquerons

successivement ces deux points, avant de nous interroger sur les moyens que ces missions impliquent.

Nous examinerons d'abord les besoins d'appui interministériel des administrations ; puis nous évoquerons l'aide à apporter sur ce plan à l'action du Premier ministre.

L'appui technique à l'action qualité des ministères

Les exemples étrangers le montrent : un appui technique interministériel est indispensable pour un développement cohérent de la qualité et de l'efficience des services. Ainsi, en Australie, c'est seulement lorsqu'il a été réellement mis en place que l'action de réforme décidée plusieurs années auparavant au niveau gouvernemental a pleinement pris corps.

En effet, il y a un intérêt évident à partager les expériences des différents ministères, à mettre en commun leurs acquis, ou encore à organiser sur un plan global les échanges d'information et de bonnes pratiques avec les autres grands acteurs de la qualité : collectivités territoriales, entreprises, États voisins. Et ce partage est d'autant plus nécessaire que tous les ministères sont loin d'être à cet égard dans une situation d'égalité, tant en termes de moyens que d'expérience acquise.

Mais là comme ailleurs, un piège doit impérativement être évité : celui de la dérive bureaucratique. Le rôle du service interministériel de la qualité ne doit pas être d'ajouter aux exigences procédurières des autres administrations centrales, mais bien d'apporter une aide concrète à l'action des services, et cela dans l'esprit même d'une démarche qualité, dans laquelle les autres ministères sont les « clients ». Pour reprendre l'exemple australien, c'est bien ce type d'appui méthodologique, dépourvu de toute volonté d'imposer des formules pré-établies, qui s'est montré efficace.

Il implique en particulier les prestations suivantes :

– *L'aide à la mise en œuvre des décisions et des orientations retenues par le Comité interministériel Qualité.* À titre d'exemple, si le principe d'un plan ministériel qualité est retenu, il appartiendra à ce service de produire dans les meilleurs délais, disons à fin 2004, titre, un guide méthodologique pour l'élaboration d'un tel plan.

– *Le soutien du réseau des responsables qualité des ministères*, et l'animation interministérielle sur des sujets à caractère transversal.

Il est en effet nécessaire de pouvoir réunir, dans des colloques ou autrement, sur divers thèmes de la démarche qualité, des responsables administratifs et des experts désireux de partager expériences et réflexions. Il y a notamment le plus grand intérêt pour les ministères les moins expérimentés ou les moins bien dotés de profiter de l'expérience des ministères les plus avancés. Et ceux-là mêmes ont aussi intérêt à échanger entre eux. Or, il est frappant que, jusqu'à présent, seul le ministère des Finances, avec l'appui très efficace de l'IGPDE, soit en mesure d'organiser ce type de rencontres.

En particulier, il est souhaitable que soient ainsi développés, et animés par des experts qualité, *des groupes d'échange interministériels* sur des problématiques communes (tel ou tel aspect du management de la qualité).

Ou encore *des groupes d'échange entre personnes ayant des fonctions semblables dans des ministères différents* (par exemple : responsabilité de tutelle, ou d'étude, ou de conseil stratégique, ou encore gestion des ressources humaines, etc.).

Le cloisonnement excessif entre ministères, et parfois même à l'intérieur de certains d'entre eux, est une faiblesse bien identifiée de notre organisation publique. D'où l'intérêt tout particulier, dans une logique de qualité, de ce type d'échanges.

– *L'élaboration et la diffusion interministérielle du bilan de certaines bonnes pratiques, l'élaboration de guides méthodologiques, et toutes formes de diffusion de méthodes confirmées*. Il y a notamment un besoin urgent de pouvoir gérer de manière active le site informatique prévu à cette fin.

– *L'élaboration d'outils de formation qualité.* Ce besoin est réel, car il est indispensable que les ministères, leurs services et leurs établissements disposent de bases communes, à charge pour eux d'en adapter le contenu à leurs spécificités propres.

– *Un soutien actif à des activités de recherche*, notamment universitaire, dûment sélectionnées. Dans cette logique, il est souhaitable que puisse être constitué un *conseil scientifique de la qualité des services publics,* comportant un nombre suffisant d'experts étrangers. Un tel conseil serait particulièrement qualifié pour éclairer et guider ce type de soutien à la recherche.

– *Des prestations actives de conseil,* notamment au profit des ministères les moins bien munis, ou encore d'expériences innovatrices présentant un intérêt général.

L'appui à l'action du gouvernement lui-même

Cet appui doit être double :

Une fonction d'information et d'audit

Comme nous l'avons vu, le Premier ministre a besoin d'une information fiable sur l'avancement réel de l'action qualité dans les différents ministères : le service interministériel de la qualité doit pouvoir la lui fournir. À charge pour lui de remplir cette mission en gênant le moins possible l'activité des ministères. Dans la grande majorité des cas, cette information sera elle-même de source ministérielle (inspections, contrôle de gestion etc.). Mais chaque fois que c'est nécessaire, le service interministériel doit pouvoir lui-même procéder à des audits.

Une fonction d'avis et de conseil

Celle-ci est en particulier nécessaire pour l'élaboration de certaines des « politiques transversales » mentionnées ci-dessus, même si, pour une part très importante, les travaux requis devront évidemment être confiés aux services spécialisés dans les différentes fonctions concernées par ces politiques.

Au total, ces diverses missions requièrent des moyens en personnel et en crédits nettement supérieurs à ceux dont peut disposer aujourd'hui la DUSA pour de telles tâches

Au sein de celle-ci, les collaborateurs disponibles pour la politique qualité proprement dite se comptent sur les doigts d'une seule main.

La commission est évidemment tout à fait consciente de l'impératif d'économie qui s'impose à la gestion publique. Aussi ne propose-t-elle pas d'en augmenter globalement les moyens, si peu que ce soit, mais d'en redistribuer une fraction, d'ailleurs très limitée, à partir des ministères les mieux dotés, sous la forme de transfert d'emplois et de personnels.

En matière de personnel, il est notamment nécessaire qu'outre une dizaine de collaborateurs permanents supplémentaires, nécessaires pour remplir les missions précisées ci-dessus, le service interministériel de la qualité dispose d'une équipe de consultants internes. Ceux-ci pourraient être en partie transférés, par détachement ou mise à disposition, à partir d'administrations qui ont développé des compétences en la matière, comme celles des Finances ou de l'Équipement, et en partie recrutés à l'extérieur dans le cadre de contrats à durée déterminée.

Ces consultants devraient pouvoir aussi bien
– aider des administrations mal outillées à prendre leurs décisions et à faire de bons choix ;
– qu'auditer certains services au regard de la qualité pour s'assurer de la fiabilité des méthodes et des performances annoncées.

Il y a là la possibilité d'une évolution de carrière motivante pour des experts variés en provenance de divers ministères.

En matière de crédits :

Les besoins sont doubles :
– d'une part, un service aux effectifs renforcés aura besoin de crédits de fonctionnement supplémentaires ;
– d'autre part, et surtout, les moyens du Fonds de réforme de l'État (FRE), aujourd'hui limités à 20 millions d'euros, et essentiellement affectés à d'autres missions que la politique qualité, devraient être d'un ordre de grandeur sensiblement différent, si celui-ci entend, comme il est souhaitable, soutenir des expériences qualité innovatrices d'ampleur importante dans des ministères aux moyens réduits.

La commission n'a pas effectué à proprement parler d'étude budgétaire à ce sujet. Mais approximativement l'on peut évaluer les

ressources supplémentaires nécessaires à une quinzaine d'emplois et un million d'euros (frais d'étude et de communication). À quoi devraient s'ajouter un nombre au moins égal de consultants internes, ainsi que, pour la dotation du FRE, environ un doublement, accompagné d'une redéfinition précise de ses missions.

Mérite également réexamen le positionnement de cette force centrale d'appui qualité.

Une force centrale d'appui qualité qui soit étroitement intégrée

Comme il a été constaté à plusieurs reprises, dans tout service l'action qualité, pour être pleinement efficace, doit être très étroitement intégrée à l'ensemble de la gestion, et donc en particulier aux actions de réforme : aussi bien la mise en œuvre de la LOLF, que le réexamen systématique des missions, le développement du contrôle de gestion ou encore celui de l'administration électronique sont potentiellement des outils majeurs du progrès de la qualité. Mais encore faut-il que cette préoccupation soit effectivement présente en permanence dans l'esprit de ceux qui conduisent ces actions, ce qui suppose en retour que les personnes ayant une responsabilité expresse dans le champ de la qualité soient avec eux en relation étroite et permanente.

À cet égard, au niveau interministériel, le remplacement de l'ancienne Direction interministérielle de la réforme de l'État, (DIRE) par trois délégations indépendantes l'une de l'autre, chargées respectivement de la réforme de la gestion publique, de l'administration électronique et des services aux usagers ainsi que des simplifications administratives (dont relève le développement de la qualité) n'est pas par lui-même de nature à faciliter cette intégration dans les services. Il y a là matière à réflexion : **quel que soit finalement le dispositif d'organisation retenu, il importe que la force d'appui qualité, dont nous avons vu qu'elle doit être substantiellement développée, soit très étroitement coordonnée avec les autres services d'aide à la réforme de l'État.**

Ainsi, il appartient au gouvernement, dans le respect de la spécificité des ministères et des services, d'impulser, d'encadrer et avant tout d'aider leurs démarches qualité par une action interministérielle soutenue. Mais là ne se limite pas son rôle. Il doit aussi, comme il y a été fait allusion plus haut, apporter aux conditions générales de fonctionnement des services de l'État les réformes nécessaires pour les rendre suffisamment cohérentes avec l'objectif général de qualité. De telles réformes ne sont bien entendu en aucune manière un préalable à l'amélioration de la qualité des services publics, mais sont de nature à en favoriser considérablement la réussite.

Le réexamen de certaines des conditions générales de fonctionnement de l'administration en vue de les rendre pleinement cohérentes avec l'exigence de qualité

Sont en cause un certain nombre de fonctions et de procédures.

Les fonctions

Toute fonction administrative importante mérite d'être réexaminée sous l'angle de la qualité, à partir de quelques questions simples :
– cette fonction, avec les droits et les devoirs qui s'y rattachent, est-elle clairement définie ?
– fait-elle périodiquement l'objet d'une évaluation à partir d'une étude appropriée, comportant enquête interne, réflexion participative, benchmarking international ?
– enfin, la façon dont elle est exercée est-elle suffisamment cohérente avec les exigences de la qualité et de l'efficience du service ? Et sinon, quels progrès sont les plus nécessaires ?
– Cette réflexion est particulièrement nécessaire dans le cas de la fonction clef que constitue la fonction managériale. Ont également retenu l'attention de la commission les fonctions de membre de cabinet, de direction du personnel, d'inspection, et bien entendu d'expertise qualité.

La fonction managériale

Un constat indiscutable se dégage aussi bien de l'expérience des services français que des expériences étrangères : la qualité du management et la force de son implication sont la première condition de la réussite d'une démarche qualité. Encore faut-il que les conditions dans lesquelles cette fonction est exercée permettent une telle implication et en favorisent l'efficacité.

Or, tel n'est souvent pas le cas, pour plusieurs raisons :

En ce qui concerne les directions d'administration centrale, une absence de distinction suffisante entre directions à responsabilité stratégique et directions à responsabilités de gestion opérationnelle. La conséquence en est que celles-ci, dont le rôle principal n'est pas d'élaborer les politiques mais de produire les services, ne sont pas suffisamment responsabilisées sur la qualité et l'efficience de ces derniers, et que la stabilité et l'autonomie nécessaires à l'efficacité de leur action, tant en matière de qualité que d'efficience, leur font souvent défaut.

Chez la plupart de nos voisins, le développement des démarches qualité dans les services publics est allé de pair avec la mise en place de ce qu'il est convenu de nommer, dans le langage international, une organisation par « agences ». Sans aller jusqu'à faire de celle-ci la condition du progrès de la qualité, ce qui serait excessif, il est manifeste qu'un degré suffisant de stabilité et d'autonomie sont la contrepartie nécessaire de la responsabilité en la matière. Ce qui se vérifie en France même à

travers le fait que c'est souvent dans les établissements publics ou dans les services dotés, comme la DGI, d'un contrat pluriannuel de gestion, que les démarches qualité sont le plus avancées.

Une autre condition essentielle de l'efficacité du management fait largement défaut, à savoir une maîtrise suffisante des ressources humaines et financières mises à sa disposition.

S'agissant des ressources financières, la LOLF devrait en principe remédier à cette situation, grâce à la fongibilité des crédits. Mais cela risque de n'être vrai qu'à des niveaux hiérarchiques très élevés, car les administrations centrales sont actuellement très réticentes à admettre que leurs services déconcentrés puissent en bénéficier. C'est là une manifestation dommageable de la culture centralisatrice : pour être un vrai facteur d'efficacité, la fongibilité des crédits doit être poussée le plus possible jusqu'au niveau du terrain.

Quant à la gestion des ressources humaines, elle est d'une part extrêmement centralisée, du fait de l'organisation par corps, et d'autre part, à l'échelon central lui-même, essentiellement assurée par des directions du personnel indépendantes du management opérationnel. On est ainsi aux antipodes de la situation recommandée en 2003 par le Conseil d'État à travers la formule : « qui gère les missions doit gérer les hommes ».

Comment exiger d'un chef de service qu'il mobilise à fond, pour la qualité des prestations, les agents placés sous son autorité, s'il ne peut ni choisir ses collaborateurs, notamment ses adjoints directs, ni décider de leur affectation, ni influer réellement sur leur rémunération, ni entretenir avec leurs représentants un véritable dialogue social ?

Enfin, la préparation aux responsabilités managériales laisse souvent à désirer. La préparation au management occupe une place encore relativement modeste dans la formation initiale des cadres dirigeants de l'administration. Qui plus est, sur ce terrain, la formation continue est même en recul dans plusieurs ministères. Enfin, les compétences managériales dont ces cadres dirigeants font preuve dans leurs fonctions ne donnent pas lieu à une évaluation spécifique. De ce fait, elles ne peuvent jouer, dans les procédures de sélection, qu'un rôle limité.

Pour ces différentes raisons, les conditions d'exercice des fonctions managériales dans les services de l'État appellent de profondes réformes, dans le but de renforcer l'efficacité de la gestion, au service de la qualité comme de l'efficience. Notamment :
– **l'identification claire, dans chaque ministère, des postes de direction à responsabilité principale de gestion,** par différence avec ceux dont la responsabilité est principalement stratégique [1] ;

(1) Cela ne signifie évidemment pas que les dirigeants à responsabilité d'étude ou stratégique ne soient pas concernés par l'impératif de qualité. Mais il doit s'entendre de façon adaptée aux spécificités de leur activité.

– **une valorisation accrue, dans les conditions de sélection des dirigeants concernés, de la compétence managériale**. Dans un délai assez proche, il devrait notamment pouvoir être demandé à tout cadre dirigeant d'avoir suivi une formation qualifiante au management, y compris la gestion des relations sociales, à laquelle ils ne sont le plus souvent guère préparés. De même, l'évaluation individuelle de tout cadre dirigeant devrait comporter explicitement une appréciation de ses capacités managériales.

– **une meilleure prise en compte, dans les conditions de nomination de ces dirigeants, de la nécessité d'une suffisante continuité de l'action.** En pratique, ils devraient normalement pouvoir compter, sauf cas d'insuffisance, sur un mandat non inférieur à trois ans ;

– **une responsabilisation sans ambiguïté sur les objectifs énoncés avec leur accord dans leur lettre de mission, en contrepartie d'une autonomie suffisante dans le choix des moyens**, elle-même garantie par ladite lettre. Une modification ultérieure de certains des objectifs ainsi fixés doit, bien sûr, toujours rester possible, mais non sans un rééchelonnement de l'ensemble des objectifs ou une révision des moyens ;

– **enfin, une maîtrise suffisante de la gestion de leurs collaborateurs,** dans le respect, bien entendu, des droits de ces derniers. Ce qui nécessite en particulier une véritable *déconcentration de la gestion des personnels.*

C'est là un important programme de réforme, mais il est essentiel au développement de l'efficacité publique. Au demeurant, une telle réforme est cohérente avec les options déjà prises par le gouvernement en ce qui concerne l'évaluation des performances des cadres dirigeants et leur lien avec la part variable de leur rémunération. Le but doit être de motiver au maximum ces dirigeants et de leur donner les moyens de leurs responsabilités.

La commission recommande que le ministre de la fonction publique et de la réforme de l'État soit chargé de préparer, dans un délai maximum d'un an, un Comité interministériel sur ce sujet majeur, et de lui soumettre des propositions tant sur les conditions de sélection et de nomination de ces dirigeants que sur leurs pouvoirs et donc sur la déconcentration de la gestion des personnels.

Les autres fonctions principalement concernées

Les fonctions de directeur du personnel

Si la suggestion ci-dessus, relative aux pouvoirs de gestion des directeurs opérationnels est retenue, la fonction de directeur du personnel devra nécessairement être réexaminée, pour être adaptée à la nouvelle répartition des compétences. Plus précisément, les responsabilités des directeurs de personnel placés sous l'autorité des opérationnels devront être étendues, et celles des directeurs de personnel placés directement sous l'autorité du ministre devront être limitées. Cela est indispensable si l'on veut que la gestion des personnels soit bien une gestion des personnes et pas seulement des procédures.

Les fonctions d'inspection sont, elles aussi, au cœur du sujet de la qualité du service.

Dès à présent, la mise en œuvre de la LOLF implique une évolution substantielle de ces fonctions.

Si un contrôle de régularité reste évidemment nécessaire, les fonctions d'inspection ne pourront plus s'y réduire, comme c'est encore assez souvent le cas. Elles devront nécessairement s'étendre au contrôle des performances et de la fiabilité de leur mesure, ainsi qu'à l'analyse des principales causes d'écart entre résultats visés et obtenus, ou encore à l'appréciation du bien-fondé des choix effectués en matière d'objectifs et de moyens.

Mais dans une optique de Qualité, c'est l'esprit même des fonctions d'inspection, telles qu'elles sont exercées en tout cas dans certains ministères, qui devra substantiellement évoluer. Sommairement, il y a en effet deux manières très différentes de les pratiquer : *punitive ou constructive.*

Dans une logique bureaucratique, où il est principalement demandé aux collaborateurs d'un service de respecter les règles qui leur sont assignées, et où les progrès de l'action sont essentiellement recherchés à travers la multiplication de ces règles, le rôle d'une inspection est avant tout de repérer des manquements. Par la force des choses, c'est là une approche avant tout « punitive ». Toute méconnaissance d'une règle, même de peu d'importance, constitue une faute, et le rôle de l'inspection est de repérer le maximum de fautes.

En revanche, dans une logique plus managériale, comme celle qui est à la base de la démarche qualité, règles et procédures doivent bien sûr toujours être respectées, mais le système s'efforce de les réduire à la part réellement utile. Pour produire de la qualité, il ne compte pas seulement sur elles, mais aussi, pour une part importante, sur la compétence, la motivation et la capacité d'initiative des agents de tout grade. En contrepartie, il doit leur reconnaître un certain droit au risque et à l'erreur. Dans un tel système, la fonction d'inspection ne peut pas se limiter au repérage des fautes, mais comporte aussi, dans une proportion très substantielle, une recherche active des voies d'amélioration et donc un rôle, *positif*, de conseil. Ainsi entendue, la fonction d'inspection peut jouer un rôle décisif dans une démarche qualité et lui apporter un concours extrêmement précieux. Il est important que ceux des corps d'inspection qui n'ont pas encore pris cette option, en tirent pleinement les conséquences.

Sont également concernées les fonctions de membre de cabinet ministériel

Comme il a déjà été rappelé, la pression incessante que les cabinets, aux effectifs réels devenus pléthoriques, exercent sur les directeurs d'administration centrale constitue en effet en permanence pour ces derniers un obstacle de taille à ce qu'ils s'investissent suffisamment dans la gestion de leurs services : ils passent couramment plus de temps avec des membres de cabinet qu'avec leurs collaborateurs. La

recherche de la qualité des prestations dont ils ont directement ou indirectement la responsabilité en est forcément en partie marginalisée, et leur responsabilisation sur des objectifs de gestion s'en trouve inévitablement compromise.

Une réflexion sur le rôle des membres de cabinet et les règles auxquelles ils doivent se conformer dans leurs relations avec les services est aujourd'hui indispensable, si l'on veut que les directeurs à responsabilité de gestion puissent remplir leur rôle. Pour mesurer l'importance de la pression ainsi exercée et les risques qu'elle comporte, il serait instructif d'enregistrer pendant quelque temps toute demande venant d'un membre de cabinet et adressée à l'un de ces directeurs. Il n'est manifestement pas normal qu'une fonction aussi importante, et qui mobilise un nombre aussi grand de fonctionnaires de haut rang, ne soit aucunement régulée. Une fois que cette réflexion aura été approuvée par le Premier ministre, il incombera aux ministres d'en tirer toutes les conséquences.

Les fonctions d'expertise qualité

Il convient à la fois de reconnaître cette expertise et de la développer. À cette fin, il est souhaitable que le ministre de la fonction publique, en concertation avec les autres ministres, prenne ou propose les dispositions appropriées pour que se développent suffisamment, dans l'ensemble des administrations de l'État, les compétences qualité des divers agents, et en particulier les ressources nécessaires en expertise qualité.

Cela concerne notamment :
– les programmes de formation initiale et continue des agents de l'État ;
– l'identification et la reconnaissance des diverses responsabilités professionnelles concernées (auditeurs qualité, consultants internes, responsables qualité...), et les parcours professionnels correspondants ;
– le positionnement des responsables qualité dans l'organisation des services ;
– ainsi que la constitution des indispensables réseaux d'experts, ministériels ou interministériels.

Il est souhaitable que, sur ces divers sujets, les propositions du ministre de la fonction publique et de la réforme de l'État soient disponibles à échéance d'un an, donc vers la mi-2005.

Le dispositif d'étude

Pour chacune des fonctions ainsi retenues, devrait être mis en place un dispositif approprié comportant :
– la constitution d'un groupe de réflexion composé d'un certain nombre d'experts de la fonction considérée en provenance de divers ministères, ainsi que d'experts qualité et de gestionnaires éprouvés ;
– une démarche de questionnement auprès, selon les cas, d'autres administrations françaises, voire d'administrations étrangères, ainsi que de responsables de fonctions différentes, mais en relation régulière avec la fonction considérée.

Il revient au ministre de la fonction publique et de la réforme de l'État de piloter cette action de réforme. Il importe en effet qu'une telle démarche soit conduite de façon clairement interministérielle, même si, bien entendu, il appartiendra ensuite à chaque ministère d'en adapter les conclusions à ses spécificités propres.

Le réexamen de certaines procédures

Qu'elles soient relatives à la gestion des ressources humaines ou à celle des relations sociales, à la gestion des ressources financières, ou encore à la gestion administrative, nombre de procédures courantes ne favorisent pas la recherche de la qualité, voire même constituent un obstacle important. Aussi est-il souhaitable de les réexaminer sous cet angle.

Procédures de gestion des ressources humaines

Leur progrès est évidemment essentiel pour celui de la qualité. Il est d'ailleurs indispensable que lorsqu'une administration s'engage dans une démarche qualité, sa fonction GRH s'y soumette elle-même sans réserve.

L'on se bornera ci-après à mettre en évidence quelques-uns des progrès les plus souhaitables, tout en rappelant que le point essentiel est celui qui a été évoqué plus haut à propos de la fonction managériale : à savoir, la *une déconcentration aussi poussée que possible de la gestion des personnels.* C'est évidemment là un changement capital.

Par ailleurs, les procédures ci-après méritent particulièrement attention au regard de leur impact sur la qualité des services :

S'agissant des recrutements, tout d'abord, le risque est aujourd'hui moins celui de la sous qualification que parfois de la surqualification. C'est la conséquence à la fois de l'état du marché du travail et du caractère scolaire de nombre d'épreuves de recrutement. Or, l'inconvénient de la surqualification tient à ce qu'elle risque d'être un facteur de sous – motivation. Par là, elle ne favorise pas la qualité du service. Il y a donc place pour une réflexion sur les dispositions appropriées pour obtenir une cohérence suffisante entre les compétences des personnes recrutées et les responsabilités qui leur sont destinées.

Les procédures d'affectation et de promotion ont évidemment elles aussi une relation directe avec notre sujet : pour qu'elles puissent prendre pleinement en compte, dans une optique de qualité du service, tant les compétences détenues que les performances obtenues par les agents publics, il est important qu'elles ne soient pas paralysées, comme c'est trop souvent le cas, par la multiplicité des corps, la rigidité des cloisonnements, ou encore la survalorisation de l'ancienneté.

En outre, la lourdeur de ces procédures très centralisées a souvent pour conséquence que le remplacement d'un responsable se fait attendre pendant un nombre élevé de mois. Ou, qu'en tout cas, les conditions du passage de relais n'assurent pas la continuité de l'information et de l'action C'est souvent extrêmement préjudiciable à la démarche qualité,

qui supporte très mal ce type de d interruption. Aussi est-il nécessaire de réformer en conséquence ces procédures.

Autre exemple : nombre de ministères ont pris l'habitude de maintenir durablement sur le papier plus d'emplois qu'ils n'ont d'agents pour les occuper. Le résultat est que, lorsque certains emplois, précédemment occupés mais moins attractifs que d'autres, deviennent vacants, ils peuvent être très longs à pourvoir. La qualité du service peut en souffrir beaucoup. Le ministère de la Justice a eu le courage de mettre fin à cette pratique : il mérite d'être imité.

Plus largement, il est essentiel que le temps nécessaire en cas de mutation pour que l'agent nouvellement nommé devienne pleinement opérationnel soit réduit au maximum. L'exemple de la Dree est instructif à cet égard : la perte de temps consécutive à une mauvaise gestion des remplacements y a été jugée, avant réforme, équivalente de 150 ou 200 années /homme par an ! [1]Il y a là matière à une réflexion de fond.

Non moins importante est évidemment la formation, initiale et continue : il est indispensable qu'elle fasse toute la place nécessaire à la formation au management et à la formation à la qualité. Cela ne concerne naturellement pas que les dirigeants, dont le cas a déjà été évoqué, mais un très grand nombre d'agents publics. Il y a là matière à un réexamen en profondeur des pratiques actuelles.

À cet égard, il est une institution dont l'absence se fait cruellement sentir. Nommons-la par commodité, même si cette dénomination est déjà utilisée : « *Institut du management public* ». L'IGPDE au ministère de l'économie et des finances, ou encore le CFMD au ministère de la défense, préfigurent de façon remarquable ce que pourrait être, sur un plan interministériel, un tel institut. Celui-ci ne devrait évidemment pas chercher à se substituer aux organismes ministériels existants, mais au contraire travailler étroitement avec eux. Il serait extrêmement utile aux administrations qui sont aujourd'hui dépourvues d'une telle institution, et plus généralement pour donner à la réflexion sur le management public et au développement indispensable des compétences managériales dans l'ensemble des services de l'État toute l'impulsion nécessaire, dans la logique d'une démarche générale de qualité.

Sont également concernées les procédures de dialogue social dans la fonction publique Leur concentration est aujourd'hui extrême. Par suite, ce dialogue est aujourd'hui très largement dissocié de la mission des services. Sa déconcentration, au moins partielle, de ce dialogue permettrait au contraire de le rapprocher des réalités opérationnelles, de sorte qu'il puisse jouer tout son rôle dans le management de la qualité. **En particulier, l'implication souhaitable des Comités techniques paritaires dans la mise en œuvre des démarches Qualité nécessite à l'évidence qu'une part importante du dialogue social soit confiée aux directions opérationnelles, centrales et déconcentrées.**

(1) Voir le témoignage de Bernard Boidin.

Reste enfin la difficile question de la conciliation entre les deux principes républicains de la continuité du service public et du droit de grève. Elle n'est pas sans incidence sur la qualité du service. Il faut souhaiter que les démarches entreprises pour la faire progresser aient une issue positive.

La commission recommande que le ministre de la fonction publique et de la réforme de l'État, dont le prédécesseur avait déjà mis plusieurs de ces sujets en chantier à un titre ou un autre, soit chargé d'élaborer un plan de travail cohérent avec les objectifs de réforme mentionnés ci-dessus, selon un calendrier qu'il devra soumettre à l'approbation du gouvernement et qui permette de les faire entrer en application sous la présente législature.

Procédures de gestion budgétaire

Elles interfèrent à plus d'un titre avec la question de la qualité. C'est notamment le cas de la mise en œuvre de la LOLF, du traitement budgétaire des gains d'efficience, des procédures de contractualisation pluriannuelle, et de la régulation budgétaire.

La LOLF et la qualité

La mise en œuvre de la loi organique peut être un facteur très puissant de développement de la qualité des services, mais à la condition qu'elle fasse aux objectifs et aux performances de qualité, à côté des objectifs et des parfois d'activité, toute leur place. En retour, la mise en place d'un vrai « management de la qualité », autrement dit d'un management de la performance, est probablement la clef de la réussite de la loi organique.

1) *Comme l'a montré le rapport du Réseau interministériel de la qualité* [1]*, l'une des difficultés vient de ce qu'au niveau des programmes, et même des sous-programmes ou des actions, seul peut être retenu un très petit nombre d'indicateurs de la qualité.* Ramener les performances de qualité à ces seuls indicateurs synthétiques serait excessivement réducteur.

C'est pourquoi il est proposé plus haut de *prévoir, pour chaque programme de la LOLF, un plan triennal qualité à déclinaison annuelle.* Celle-ci doit trouver sa place au sein du projet annuel de performance (PAP) correspondant. Puis chaque rapport annuel de performance (RAP) devra comprendre un chapitre distinct consacré spécifiquement à la qualité, à son coût et à ses résultats.

En outre, *en ce qui concerne les indicateurs qualité des actions elles-mêmes, il importe qu'ils soient suffisamment exigeants* : qu'ils ne se bornent pas à la qualité relationnelle, mais se rapportent bien au niveau du service lui-même. Ainsi seulement – si chaque prestation importante est doublement évaluée (indicateur de niveau de service atteint, indicateur de qualité), le contrôle de gestion trouvera véritablement son sens : il ne se rapportera pas uniquement au coût de l'activité administrative, mais bien

(1) Rapport du groupe de travail présidé par Jean-René Brunetière, octobre 2002.

au coût du niveau de la prestation atteint, après arbitrage effectué dans le cadre de la gestion de la qualité.

De même encore, l'investissement initial cohérent avec des objectifs de qualité doit être expressément prévu dans les budgets des services. C'est la condition pour qu'un gestionnaire n'ait pas le sentiment d'être fautif en choisissant de consacrer à la qualité de ses prestations les moyens nécessaires.

Il est d'autant plus important que la démarche qualité soit pleinement prise en compte dans la procédure de la LOLF que la mise en œuvre de celle-ci absorbera considérablement les services de l'État durant les prochaines années. Si bien qu'une démarche non incluse dans cette procédure a probablement peu de chances de les mobiliser.

2) En retour, une vraie démarche qualité, loin de détourner les services administratifs de leurs obligations à l'endroit de la LOLF, est au contraire la condition même de sa mise en œuvre.

En effet, une telle démarche porte avec elle les ressorts d'une logique de performance, ceux-là mêmes que les ministères ont le plan souvent tardé jusqu'à présent à mobiliser dans le cadre de la préparation à l'application de la loi organique : implication de tous les étages de la hiérarchie opérationnelle dans le choix des objectifs et des moyens, délégation systématique de responsabilités et de pouvoirs, pratique généralisée de l'évaluation.

Le management de la qualité est à bien des égards la clef du succès de la LOLF : il est d'autant plus nécessaire que la mise en œuvre de la LOLF par les différents ministères prenne pleinement en compte les exigences de la qualité.

Cela suppose notamment :
– que les services déconcentrés, et jusqu'aux échelons hiérarchiques les plus modestes soient pleinement associés à la réflexion et au choix des objectifs, des indicateurs et des moyens des programmes, sous programmes et actions, condition qui jusqu'à présent n'a pas été remplie ;
– que la relation entre responsables de programme (ou de Budgets opérationnels de programmes) et responsables de structures soit dûment clarifiée. Il serait assurément très fâcheux de créer un étage hiérarchique supplémentaire, qui s'interposerait entre le ministre et ses directeurs ;
– D'une manière générale, l'ensemble des recommandations faites plus haut en ce qui concerne la création de conditions favorables à un management de la qualité, à commencer celles qui concernent les responsabilités, les pouvoirs et l'autonomie des managers, tout comme la « mise en capacité d agir » des niveaux hiérarchiques les plus modestes, conditionnent directement la réussite de la mise en œuvre de la LOLF. **Contrairement à d'autres pays, nous avons choisi de faire la réforme budgétaire avant la réforme managériale. Cette dernière n'en est que plus indispensable : il serait gravement erroné de penser qu'elle résultera mécaniquement de la loi organique...**

Gains d'efficience et financement de la qualité

La réduction des coûts de non qualité est par elle-même une source importante d'économies. Pour y encourager efficacement les services, *il est essentiel que, lors des discussions budgétaires, comme il a été recommandé plus haut, ces gains d'efficience fassent l'objet d'une règle de partage convenue à l'avance entre le service concerné et la direction du budget*. Lorsque cette pratique a été mise en œuvre, elle a eu des effets très positifs. Il convient de la généraliser, selon un programme à établir.

C'est là une façon appropriée de prendre le contre pied de la pratique dominante depuis plus de dix ans : à savoir, faire porter un maximum d'économies sur les frais de fonctionnement, tout en procédant à des embauches non indispensables. Dans une approche qualité, il doit être possible, en contrepartie d'une économie d'effectifs non nécessaires, de faciliter l'action des personnels en poste par des moyens matériels accrus, et aussi de récompenser leur efficacité par un intéressement collectif.

Contractualisation pluriannuelle
à des fins d'efficience et de qualité

Par elle-même, toute démarche qualité est une entreprise de moyen/long terme. Elle s'accommode parfois difficilement de l'annualité budgétaire. D'où le très grand intérêt de la procédure des *contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens entre des services ou établissements publics et la direction du Budget :* expérimentée avec succès dans certaines administrations, elle doit à l'évidence être progressivement développée, selon un programme établi par le gouvernement, et lui-même pluriannuel.

En pratique, ces contrats devraient être doubles, car conclus entre un service et son ministre d'une part, et entre ce ministre et le Budget d'autre part.

Qualité et procédures de régulation budgétaire

Si la démarche qualité ne fait pas bon ménage avec l'annualité budgétaire, a fortiori en est-il ainsi avec la régulation budgétaire intra-annuelle, telle que nous la pratiquons tout au moins.

En effet, depuis des années, compte tenu notamment de la rigidité des dépenses de personnel, quand les gels budgétaires frappent un service, ils portent par priorité sur les crédits de fonctionnement, ce qui est très démotivant pour les personnels en place et finit par peser lourdement sur l'efficacité de leur action. *Le résultat paradoxal de cette évolution est que, parmi les pays comparables, notre administration est à la fois l'une des plus coûteuses et l'une des plus pauvres.* C'est ainsi que l'on voit des services être à court de timbres poste pour des correspondances pourtant très utiles...

Bien entendu, ni l'aléa de conjoncture plus faible que l'hypothèse retenue pour l'élaboration du budget, ni la nécessité de devoir financer des dépenses imprévues ne peuvent être écartés. Mais la régulation budgétaire à la française n'est pas la seule façon d'y faire face.

D'autres pratiques sont possibles, qui ont en commun de comporter une part de budget incompressible (sauf collectif budgétaire, et seulement en cas de nécessité absolue), en même temps que des suppléments par programme et/ou une réserve gouvernementale, destinés à être débloqués en cours d'année, mais seulement sur décision du gouvernement, et si la conjoncture le permet.

Dès lors, la régulation consiste non pas à geler une fraction d'un budget trop généreux, mais au contraire à dégeler des suppléments de crédits par rapport à un budget minimum assuré.

De telles méthodes ont l'avantage d'être compatibles avec une programmation sérieuse de l'action. Elles permettent en effet aux services de réfléchir à l'avance, dans le cadre de la préparation du Budget, aux moyens d'optimiser l'emploi tant des ressources dont ils sont certains de disposer que de leurs compléments éventuels. Par là même, les conditions d'une politique qualité efficace sont mieux réunies.

La commission recommande que le ministre de l'économie et des finances soit chargé de présenter au gouvernement sur ces quatre points, à temps pour l'élaboration du budget 2006, des propositions précises, assorties d'un calendrier pour leur mise en œuvre.

Procédures administratives

Des procédures administratives trop lourdes, trop complexes ou trop rigides sont évidemment un obstacle sérieux à la qualité des services. Inversement, dans certains cas, moins nombreux, ce peut être au contraire le flou ou l'absence de procédure qui sont à l'origine d'un déficit de qualité.

C'est donc de toute façon un devoir pour l'État que de réexaminer périodiquement ses procédures en vue de les améliorer. Au cours des deux dernières années, il a largement entamé ce processus.

Qu'il suffise de rappeler :
– la démarche de simplification législative par voie d'ordonnances ;
– la nouvelle procédure d'élaboration des règlements, dans le but de freiner l'inflation réglementaire ;
– le travail de réforme du langage administratif (COSLA) ;
– le développement de l'administration électronique ;
– la réforme des marchés publics et la possibilité de développer des « partenariats public/privé ».

Les travaux ainsi engagés, qui tous concourent, directement ou indirectement, à la qualité des services, doivent évidemment être poursuivis, et intégrer systématiquement l'objectif de qualité de service. C'est notamment le cas pour l'administration électronique, qui peut jouer dans ce domaine un rôle majeur. De même le freinage de la production réglementaire doit être pratiqué résolument.

Mais les travaux ainsi engagés doivent également être complétés. Et cela en particulier sur cinq points très importants, à savoir : la gestion de la déconcentration ; la relation entre les services de l'État et ceux des collectivités locales ; les relations de l'État central avec les structures

qu'il finance ; enfin, le lien entre contrôle de la qualité, le contrôle de gestion et l'évaluation des politiques publiques.

Qualité des services publics et gestion de la déconcentration

Comme nous l'avons vu à plusieurs reprises, **toute démarche qualité repose sur une relation de confiance raisonnée entre l'autorité supérieure et ses subordonnés**.

Plutôt que d'enfermer l'action de ces derniers dans un excès de directives sur le fond et de contraintes procédurières, au risque à la fois de sous-utiliser leurs compétences et leurs possibilités d'action, de les démotiver, et finalement de les déresponsabiliser sur les résultats, l'autorité supérieure fait le choix inverse : elle réduit directives et procédures à la part strictement nécessaire et s'efforce de responsabiliser ses subordonnés, dans un esprit contractuel, sur des objectifs de résultat définis de manière précise et vérifiable. En contrepartie de quoi, elle leur ménage un maximum d'autonomie dans le choix des moyens.

Cette logique est au cœur du *management de la qualité,* tel qu'il doit être développé dans chaque service.

Mais comment espérer pouvoir diffuser à l'intérieur des services un tel type de management si la relation entre ces services eux-mêmes et l'autorité dont ils dépendent reste imprégnée d'esprit bureaucratique ? Là comme ailleurs, les autorités supérieures ont un devoir d'exemplarité.

En d'autres termes, ce qui est appelé plus haut « gestion de la déconcentration », c'est-à-dire le mode de relation entre administration centrale et services déconcentrés, ne doit pas échapper à la logique de qualité (non plus d'ailleurs, nous l'avons vu, que la relation entre le ministre et ses directeurs, notamment ceux qui ont principalement une responsabilité de gestion).

Il appartient évidemment à chaque directeur d'administration centrale concerné de prendre dans cet esprit les dispositions nécessaires ; et à chaque ministre, avec l'aide de son inspection générale, de veiller à ce que cela soit fait. L'autorité gouvernementale ne peut se substituer à eux dans ce domaine. Mais elle peut les y aider et les y pousser.

Au demeurant, la mise en œuvre de la LOLF, et des « budgets opérationnels de programme » (BOP) qu'elle implique, rend cette démarche indispensable : *c'est pourquoi la commission recommande qu'une réflexion de fond soit organisée au niveau interministériel, sous la responsabilité du ministre de la fonction publique et de la réforme de l'État, en vue de définir, à partir d'expériences concrètes, ce qu'est, dans une logique de qualité, une bonne relation de déconcentration et les changements nécessaires pour y parvenir.* (Au cours des années récentes, une réflexion de cette nature a déjà été conduite sur la *contractualisation,* qui est l'un des éléments de réponse au problème posé. Il reste à en tirer pleinement les conséquences).

Qualité des services publics et relations entre l'État et les collectivités territoriales

L'important mouvement de décentralisation qui est engagé est évidemment de nature à rapprocher le service public de l'usager. C'est au demeurant l'un des objectifs majeurs poursuivis par le gouvernement à travers ce train de réforme.

Mais il serait tout à fait erroné de penser que le développement de la décentralisation réduise les besoins de coopération entre l'État et les collectivités locales : c'est même exactement le contraire.

D'une part, toutes les collectivités publiques ont intérêt à mettre en commun au maximum les réflexions et les démarches générales qu'elles poursuivent chacune de leur côté en matière de qualité. C'est notamment la finalité de l'association *France qualité publique*, déjà mentionnée.

D'autre part, ce n'est pas parce qu'une compétence est décentralisée, que son exercice ne requiert plus de coopération entre la collectivité locale concernée et l'État, bien au contraire. *En réalité, plus la décentralisation se développe, et plus nombreux sont les services co-produits. La qualité des services publics nécessite donc plus que jamais que cette coproduction soit efficace.*

Enfin, sur bien des sujets concrets, une coopération plus active entre l'État et les collectivités territoriales, notamment les mairies, qui ont l'avantage de la proximité, est en elle-même une source importante de progrès. Ne serait-ce que par *le développement d'interlocuteurs uniques, ou de « guichets uniques »,* au sens d'un point d'accueil permettant au citoyen/usager d'avoir en face de lui un agent qui, grâce aux liaisons électroniques établies avec un grand nombre de services de nature très différente, peut l'informer, l'orienter ou lui servir d'intermédiaire sur des sujets très divers.

D'une manière générale, l'expérience de nos voisins – notamment canadiens, australiens, suédois – converge sur un constat : *la vraie qualité se développe en réseau*, particulièrement entre les différentes catégories de prestataires publics.

C'est pourquoi il est nécessaire que soit menée, parallèlement aux travaux de décentralisation, une réflexion spécifique sur le développement de ces coopérations concrètes entre l'État et les collectivités locales, en vue d'assurer la qualité du service à l'usager. Cette réflexion devrait être demandée au ministre de l'intérieur et au ministre délégué chargé des libertés locales, en liaison avec le ministre de la fonction publique et de la réforme de l'État. Sur le plan territorial, c'est évidemment aux préfets d'en être les moteurs.

Qualité des services publics et relations de l'État avec ses opérateurs

Le même État qui soumet fréquemment ses propres services à une accumulation tatillonne de contrôles, s'abstient non moins souvent,

dans ses relations avec ses « opérateurs », de définir ses attentes avec la précision suffisante. Par exemple, dans les subventions qu'il distribue à de nombreuses associations, il omet d'exiger toute contrepartie. Dans les deux cas, la qualité du service en fait les frais.

En revanche, la relation entre l'État et certains de ses établissements publics a été parfois remarquablement améliorée : c'est généralement ce que l'on constate là où a été conclu **un contrat d'objectifs et de gestion**. Le plus souvent, qualité et efficience y sont gagnants.

C'est là un mode de relation qui mérite d'être généralisé, car il permet de concilier l'autonomie d'action de l'opérateur et sa responsabilité de résultats. Or, il reste exceptionnel. Le risque, pour un État qui, après avoir trop centralisé, tend aujourd'hui à multiplier les délégations, est de devenir peu à peu une source passive de financements.

C'est pourquoi une réflexion approfondie mérite d'être engagée sur les relations entre l'État et ses opérateurs. La LOLF en fournit tout naturellement le cadre. Elle devrait demander au ministre d'État, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, en liaison avec le ministre de la fonction publique et de la réforme de l'État.

Qualité des services publics et procédures d'évaluation

L'évaluation, au double sens de mesure d'une part, et de recherche des causes des écarts observés, d'autre part, est au cœur de toute démarche qualité. Par suite, un effort important dont être fait pour en développer la pratique et la culture.

Comme nous le savons, c'est très légitimement qu'une grande diversité de techniques et d'acteurs existe dans ce domaine. Selon les cas, l'auto-évaluation, l'audit interne ou la mesure externe certifiée est les procédures appropriées.

Mais encore faut-il que les ressources disponibles à cet effet soient bien utilisées et que ces différentes démarches soient cohérentes entre elles. D'où les deux propositions suivantes :

Pour une pratique du contrôle de gestion étendue à la qualité des prestations

Depuis plusieurs années, à juste titre, la pratique du contrôle de gestion a été activement développée dans l'administration. Mais il reste essentiellement centré sur la mesure de l'activité et des coûts. *Il est indispensable qu'il inclue désormais la qualité.* C'est seulement à cette condition que celle-ci deviendra vraiment une dimension à part entière de la performance. Ce changement ne se fera pas en un jour, mais il doit être regardé comme un objectif majeur par les administrations ministérielles et interministérielles qui ont en charge le contrôle de gestion.

Le ministre de la Fonction publique et de la réforme de l'État devrait être chargé de proposer, dans le délai d'un an, les actions nécessaires pour que le contrôle de gestion s'étende aux performances de qualité dans une proportion très supérieure à ce que l'on observe aujourd'hui.

Pour un développement cohérent de l'évaluation des politiques publiques et de l'évaluation de la qualité des services publics

Ainsi qu'il a été rappelé au commencement du présent rapport, la qualité des politiques publiques et celle des services publics sont des notions différentes, et qui mettent en jeu des responsabilités différentes. Il n'en demeure pas moins qu'il y a entre elles deux une relation forte, à la fois technique et culturelle. *C'est l'ensemble de la culture de l'évaluation qu'il faut impérativement développer dans la sphère publique, au sens le plus large,* – à la fois dans le champ des politiques publiques et dans celui des services publics.

Sur le premier point : *les politiques publiques*, la situation actuelle est celle d'un manque complet. En effet, le Comité national d'évaluation des politiques publiques a cessé de fonctionner depuis deux ans, et le Commissariat général du Plan, auquel il était rattaché, a été déchargé de cette responsabilité.

En ce qui concerne l'évaluation des services publics, existe en revanche une variété de dispositifs complémentaires possibles, recensés plus haut, et qui doivent être développés au niveau des services ou de leurs groupements, ou encore des ministères : auto-évaluation contrôlée, audit interne, contrôle de gestion, certifications ou labellisations diverses, sans compter le rôle des inspections.

La généralisation et le développement de la démarche qualité dans les services et établissements de l'État implique un recours fortement accru à ces instances ou outils d'évaluation. Mais encore faut-il que leur utilisation soit suffisamment cohérente.

Le service central de la qualité doit jouer sur ce plan, nous venons de le voir, un rôle important, en aidant à la mutualisation des meilleures pratiques et en élaborant un ou des guides méthodologiques. Toutefois, il ne saurait par lui-même constituer l'autorité nécessaire pour garantir la fiabilité d'ensemble du système.

Une telle autorité doit-elle être distincte de celle qui, succédant au Conseil national de l'évaluation, sera chargée de l'évaluation des politiques publiques ? Cela n'est pas souhaitable. Mettre en place deux autorités différentes serait non seulement trop lourd, mais source de nombreux malentendus, touchant aussi bien la frontière entre services et politiques que les méthodes à employer. Mieux vaut par suite confier à l'instance qui sera chargée de l'évaluation des politiques publiques, non pas celle de la qualité des services, – fonction qui doit évidemment être très diversifiée et décentralisée, mais une mission de supervision et de contrôle sur cette fonction.

En pratique, une solution possible, dont la commission recommande l'étude attentive, serait de confier cet ensemble de responsabilités à une instance qui, comme aujourd'hui le Comité d'enquête sur les coûts et rendements des services publics, relèverait de la Cour des Comptes, mais pourrait recourir au concours d'autres corps et administrations. (Voire éventuellement une réforme très substantielle de ce dernier comité, de sorte qu'il puisse jouer les deux rôles à la fois).

Dans tous les cas, il est indispensable qu'une instance supérieure d'évaluation, à la fois suffisamment proche de l'administration et indiscutablement indépendante, remplisse l'ensemble de missions indiqué ci-dessus. La proximité d'un tel *Conseil supérieur de l'évaluation* par rapport à la Cour des Comptes est cohérente avec l'exigence d'indépendance en même temps qu'avec l'évolution des missions de la Cour, qu'implique nécessairement la mise en place d'une gestion par la performance.

Enfin, toujours dans l'esprit de la loi organique, il est souhaitable qu'un tel Conseil supérieur soit également à la disposition du Parlement.

Pour une réflexion ouverte sur la relation entre qualité des services publics et procédures administratives

On le voit : il n'est guère de procédure administrative qui ne soit, d'une manière ou d'une autre, concernée par la problématique de la qualité du service public. Aussi y a-t-il intérêt à ouvrir largement le champ de la réflexion sur ce point.

Deux démarches complémentaires peuvent être suggérées à ce sujet :

– *Mission devrait être donnée à quelques experts d'inventorier les facilités de gestion dont bénéficient couramment les administrations de pays comparables au nôtre, et qui sont inconnues chez nous.* Un exemple parmi bien d'autres : l'usage de la carte bleue pour des dépenses courantes.

– *Chaque ministre devrait être invité à signaler au Secrétaire général du gouvernement les procédures administratives de toute nature qu'il estime non conformes aux impératifs de la qualité de l'action publique*, ainsi que, d'une manière générale, les modifications de procédure administrative dont il pense qu'elles seraient de nature à faciliter l'amélioration de cette qualité. Un bilan annuel de ces démarches et de leurs résultats devrait être porté à la connaissance du Comité interministériel de la qualité.

La qualité est par définition une démarche d'amélioration continue. Il ne s'ensuit évidemment pas qu'il faille à tout instant remettre en cause des procédures établies. Mais elles doivent faire l'objet d'une vigilance continue, et de préférence d'une évaluation périodique.

L'ensemble des recommandations énoncées ci-dessus appelle à l'évidence une délibération gouvernementale spécifique (comité interministériel ou séminaire gouvernemental), à seule fin de valider les missions et les réflexions proposées. Un projet de relevé de décisions est joint en annexe, ainsi que le tableau de bord correspondant.

Donner à la qualité des services publics toute la dimension d'un enjeu national

La qualité du service public doit être approchée comme une exigence concrète et une réalité mesurable, et en aucune manière comme une facilité rhétorique.

Il n'en est pas moins vrai qu'elle constitue pour notre société un enjeu majeur, qui dépasse les seuls problèmes du fonctionnement de l'État, car d'une part la vie publique n'est pas limitée au seul périmètre de l'État et d'autre part les impératifs de qualité sont au cœur de notre vie sociale et nationale.

D'où les trois recommandations suivantes :

Instituer auprès du Premier ministre un Conseil national des usagers des services publics, normalement en 2005

Cette instance consultative devra être compétente non seulement pour les services publics de l'État, mais aussi pour ceux des collectivités territoriales et de la Sécurité sociale (dans le respect, bien entendu, de l'autonomie de chacun des acteurs publics). **Ce conseil jouera ainsi, à l'égard du service public, un rôle analogue à celui que remplit de Conseil national de la Consommation pour les services marchands.** Son rôle sera multiple :

– *il lui incombera de s'assurer que les politiques qualité de ces différentes structures sont cohérentes entre elles*. C'est-à-dire que, à la fois par la mutualisation des expériences et par l'effet d'émulation, elles sont de niveau comparable et que les occasions de coopération au service de l'usager sont pleinement mises à profit ;

– *il devra également conduire une réflexion de fond sur les problèmes de caractère transversal, tels que les modes de consultation, de participation et de responsabilisation des usagers, ou les méthodes d'évaluation. Et en même temps sur la structuration optimale, tant sur le plan territorial que thématique, des instances consultatives.*

Autant de questions qu'il est nécessaire de traiter sur un mode participatif. Il lui reviendra notamment de faire des propositions et de susciter des expérimentations sur les différentes manières possibles d'impliquer les usagers /citoyens ou leurs représentants, au niveau territorial ou professionnel, dans les politiques d'amélioration de la qualité des services publics.

– *Peut-être est-ce aussi dans ce cadre que devra être abordée, à partir des suggestions d'un groupe de travail constitué à cet effet, l'importante et difficile question des valeurs du service public.* Importante, car elle sous-tend la réflexion nécessaire sur les valeurs professionnelles qu'il appartient à chaque ensemble suffisamment homogène de services d'approfondir. Mais difficile, parce qu'elle risque à l'évidence d'être brouillée à tout moment par des controverses idéologiques et des confrontations partisanes et que, pour les contourner, additionner les vœux pieux serait sans intérêt.

Cependant, la performance accomplie par le Parlement en 2001 en adoptant presque à l'unanimité la loi organique relative aux lois de finances, et en validant à travers elle le concept essentiel de *performance publique,* laisse espérer qu'il ne soit pas impossible de parvenir à un texte

à la fois simple, exigeant et réaliste et dans lequel une très large partie de la nation puisse se reconnaître.

Encourager l'implication active du Parlement dans la politique qualité de l'État

L'une des novations majeures introduites par la loi organique relative aux lois de finances est le renforcement des pouvoirs de contrôle du parlement sur la dépense publique, à l'instar des autres démocraties.

La commission ne peut que souhaiter que celui-ci s'investisse fortement sur la question de la qualité, et contribue ainsi à la continuité et à la force de l'action engagée. La communication régulière au Parlement, recommandée précédemment, de plans et de bilans ministériels qualité devrait faciliter son implication.

Les enjeux en sont très importants. En effet, tant les ministres que les responsables administratifs seront nécessairement très sensibles au questionnement des commissions parlementaires compétentes. Au Royaume Uni, par exemple, les *spending reviews* périodiques de la Chambre des Communes ont été un moteur irremplaçable de la mobilisation des ministères et des agences. *Nul doute que la perspective d'une telle revue approfondie, par exemple tous les cinq ans, serait pour les directeurs responsables un facteur de motivation puissant en même temps que, pour les parlementaires, une source d'information précieuse.*

Faire du thème « France, terre de qualité » un repère de l'identité nationale

Comme il a déjà été dit, même si notre pays ne peut évidemment pas prétendre au monopole de la qualité, il aspire à s'y reconnaître et elle est en même temps pour lui, face aux défis de la compétition internationale, un enjeu capital.

Ajoutons qu'elle est aussi un moyen important de rapprochement entre l'État et les citoyens, les collectivités locales, les fonctionnaires, les entreprises, – la sphère publique et la société civile.

***Une Journée nationale de la qualité* pourrait être l'occasion de mettre en valeur des réussites tant publiques que privées, de populariser les idées essentielles de la démarche qualité**, y compris bien sûr la nécessaire responsabilisation de chacun, et de créer ainsi un environnement psychologique favorable à l'indispensable diffusion de cette démarche dans tous les services de l'État.

Conclusion

Par nature, une démarche qualité est une entreprise de longue durée, et même permanente. Il se passe nécessairement un nombre significatif d'années avant qu'elle ne produise pleinement ses effets. Cependant, le plus souvent, les premiers fruits ne se font pas attendre.

Au demeurant, un nombre suffisamment important d'actions qualité ont déjà été engagées pour que, sans mettre en cause la légitime diversité des initiatives et la nécessaire autonomie des démarches, l'heure soit venue de passer à une seconde étape : celle d'un effort global et cohérent, aux finalités claires, aux responsabilités bien identifiées, aux processus contrôlés, aux expériences partagées, aux bonnes pratiques mutualisées, aux résultats mesurés et publiés. En un mot, qui soit lui-même aux exigences fondamentales de la qualité.

Résumé

Des enjeux majeurs

Le développement général et résolu, dans l'ensemble des services publics de l'État, d'une démarche qualité, au sens professionnel du terme, est un impératif majeur. À la fois parce qu'elle répond à des besoins essentiels et parce qu'elle porte en elle le renouveau du management public, qui est au cœur de la réforme de l'État.

La** qualité **d'une prestation de service public est une notion complexe **: elle recouvre à la fois la qualité relationnelle et celle du contenu même du service. Elle doit s'apprécier tant par rapport aux attentes individuelles des usagers que par rapport aux missions et aux contraintes d'intérêt général auxquelles elle répond. Sa définition même n'est donc jamais mécanique, mais implique nécessairement des choix et des arbitrages.**

Mais une chose est sûre : les enjeux d'une action méthodique pour l'amélioration régulière de la qualité des services publics sont fondamentaux.

La qualité de ces services est en effet un déterminant majeur à la fois de la qualité de la vie des Français, de la cohésion de notre société, de l'attractivité économique du territoire, en même temps que de la confiance des citoyens dans leur État.

Bien entendu, recommander la généralisation d'une démarche qualité ne signifie pas que dans leur état actuel nos services publics soient tous déficients. Mais la différence est entre une qualité non définie et aléatoire et une qualité précise et maîtrisée. Compte tenu à la fois des exigences des citoyens et de la compétition internationale, l'État doit sur ce point être exemplaire.

Est-ce toutefois bien le moment, dira-t-on peut-être, de focaliser l'action sur la qualité du service public, alors que l'État est dans une situation financière très préoccupante ? Poser ainsi la question serait

méconnaître la nature même de la démarche qualité, au sens professionnel du terme : elle n'est autre chose que la recherche d'une amélioration continue de la qualité des résultats, pour un niveau de moyens donné.

En effet, comme le mouvement de la qualité n'a cessé de le souligner, la notion de qualité ne doit pas s'appliquer seulement au produit final, c'est-à-dire au service rendu, mais à son mode d'élaboration, qui seul peut en garantir le résultat. En d'autres termes, au **management de la qualité.** ***Par suite, le propre de cette démarche est que, si elle est bien conduite, et que donc elle cible l'action et les moyens sur les résultats à atteindre, elle est porteuse à la fois de qualité et d'efficience.***

Par suite, loin de contredire les nécessaires efforts d'économie, elle en constitue au contraire une voie majeure. Du moins dans la durée, car au départ elle nécessite presque toujours un minimum de moyens. Mais ils constituent un investissement éminemment rentable.

Bien entendu, même s'il l'a fait avec retard sur la plupart de ses voisins, l'État français n'a pas attendu l'année 2004 pour découvrir la piste de la qualité. Depuis une dizaine d'années au moins, un nombre significatif de nos services publics, dont certains très importants, se sont engagés dans cette voie. Et plus d'un a poussé la démarche jusqu'à une certification.

Mais ce mouvement est resté partiel et spasmodique. D'un ministère à l'autre, d'un service ou d'un établissement à l'autre, les plus grandes inégalités s'observent, qui s'expliquent selon les cas par des différences de culture entre les métiers, ou de pression externe, ou encore, fréquemment, par des différences de motivation et/ou de pouvoirs des responsables. L'engagement global de l'État, bien qu'il ait été proclamé voici déjà plusieurs années, n'a pas réellement pris corps. Seule fait exception la démarche engagée en 2003 avec la Charte Marianne dans le domaine, important mais néanmoins limité, de l'accueil.

L'État se prive ainsi d'un puissant levier de changement. Le propre de la démarche qualité appliquée aux services publics est en effet d'être un processus à la fois global et gagnant/gagnant. *Global, parce qu'il s'applique au système même d'organisation et de fonctionnement d'un service, dans ce qu'il a de plus concret. Et gagnant/gagnant, parce qu'à terme il est profitable à l'usager, bien sûr, mais aussi d'une part au contribuable et de l'autre à l'agent public. À ce dernier, une démarche qualité pleinement mise en œuvre apporte en effet à la fois des responsabilités et un accomplissement professionnel accrus et la satisfaction d'un travail mieux reconnu et mieux récompensé. Parce que nécessairement participative, elle est porteuse d'un réel renouveau social de la fonction publique, et en particulier du dialogue social.*

Par là même, la démarche qualité est une **révolution douce.** ***Mais une vraie révolution orientée à la fois vers l'efficience et la satisfaction des destinataires.***

Quelles actions pour développer la qualité des services publics de l'État ?

La mise en œuvre de la « révolution qualité » au sein de l'État implique que chaque service, sans exception, se mobilise. Mais aussi, inséparablement, que les ministres et le gouvernement tout entier, ainsi que le parlement, impulsent, orientent, appuient et facilitent cette action.

1) ***Chaque service, ou groupe cohérent de services, et chaque établissement public devront s'engager, quand ce n'est pas déjà le cas, dans une démarche qualité méthodique et déterminée.*** Cela implique en particulier :

Un engagement dans la démarche comportant :
– un travail de clarification et de choix : préciser, pour chacune des prestations du service, ses critères de qualité et les moyens appropriés de mesure et d'évaluation. Dans toute la mesure du possible, ce travail doit être éclairé par une réflexion organisée de manière très participative sur *les valeurs professionnelles du service.*
– la mise à plat, par l'ensemble des acteurs concernés, des processus de production des prestations, de façon à bien identifier les améliorations possibles et les moyens d'y parvenir.

Ce premier volet de la démarche implique un dialogue approfondi, participatif et responsabilisant avec les usagers, les collaborateurs et plus généralement toutes les parties prenantes du service.

Le second volet est celui du choix d'objectifs d'amélioration datés et mesurables, ou vérifiables, ainsi que des actions appropriées, le tout rassemblé dans un plan qualité cohérent et rendu public. À nouveau, des concertations poussées sont nécessaires, en même temps que des choix clairement assumés.

Le troisième volet est celui de l'application de ce plan qualité, ponctuée par un reporting organisé et par l'évaluation et la publication régulière des résultats. Son succès implique, en même temps que les efforts nécessaires de formation et d'information, une réelle « mise en capacité d'agir » des agents de tout niveau, corollaire de leur responsabilisation. Autrement dit, un management de la qualité*, au sens professionnel du terme.*

Enfin, le dernier volet est celui de la validation des méthodes et des résultats par recours à un ou plusieurs des outils de la procédure qualité (tels notamment qu'une auto-évaluation par l'utilisation d'un référentiel professionnel ou une forme appropriée de certification).

Bien entendu, la mise en œuvre d'une telle démarche qualité est tout le contraire d'une procédure mécanique. Elle doit être adaptée à chaque cas spécifique, aussi bien en termes de calendrier que d'ampleur des ambitions de départ et de progressivité du déroulement. L'essentiel est que, dans tous les cas, il s'agisse d'une démarche continue, maîtrisée, cohérente, profondément participative.

Tous les services, ou au minimum toutes les catégories de services, et tous les établissements de l'État devront, dans le délai d'un an, avoir établi un plan qualité au sens ci-dessus – plan triennal à déclinaison annuelle, et s'être engagés dans sa mise en œuvre.

Chaque année, ils établiront un bilan qualité dans les mêmes termes que ceux du plan. Plan et bilan seront systématiquement rendus publics.

2) *L'action qualité des services et établissements publics doit être à la fois encadrée, orientée et soutenue à fond au niveau ministériel.*

L'action qualité est d'abord une affaire de terrain, mais l'implication forte des ministères « pleins » (autrement dit de ceux qui ont charge d'élaborer et conduire une « stratégie ministérielle de réforme ») est indispensable.

Chaque ministère doit déterminer les cadres et le calendrier dans lesquels seront établis les plans qualité, et, tout en respectant l'autonomie des services, suivre l'établissement de ces plans, en valider le contenu, s'assurer régulièrement de leur mise en œuvre.

Il doit en même temps apporter aux services et établissements concernés une aide appropriée, sous la forme de guides méthodologiques, de formation, de conseils pratiques, d'échange organisé d'expériences. À ces différentes fins, il doit se doter, notamment sous la forme d'une équipe de consultants / auditeurs internes, des moyens d'expertise nécessaires. Le responsable ministériel Qualité doit être placé auprès du Secrétaire général du ministère ou équivalent, et associé étroitement à l'ensemble des choix de modernisation de la gestion ministérielle.

Ces différentes actions seront organisées dans le cadre d'un plan ministériel qualité, suivi d'un bilan annuel, l'un et l'autre étant validés par le Premier ministre et communiqués au Parlement.

Il appartient personnellement à chaque ministre de faire sentir à tous ses collaborateurs, à travers son engagement personnel, l'importance qu'il attache au bon déroulement du processus qualité. La commission recommande que tout ministre, au sens ci-dessus, réunisse personnellement ses directeurs au moins quatre fois par an pour suivre avec eux de manière précise l'avancement de cette démarche et ses résultats.

3) *Une action analogue est indispensable au niveau gouvernemental et interministériel.*

À nouveau, il s'agit à la fois d'impulser, d'encadrer, d'évaluer et d'aider.

Il appartient au Premier ministre de réunir personnellement les ministres concernés, dans le cadre d'un comité interministériel de la qualité, afin de valider leurs plans, de faire le bilan de leur action, de décider des actions interministérielles.

Par suite, le service compétent, placé sous l'autorité du ministre en charge de la réforme de l'État, devra recevoir mission de fournir au Premier ministre toute l'information nécessaire pour lui permettre d'avoir avec les ministres le dialogue précis et rigoureux qui convient.

D'autre part ce service devra apporter aux ministères, en particulier les moins bien dotés, une aide efficace, tout en étant respectueux de leur autonomie. À commencer par l'organisation des échanges indispensables, qui aujourd'hui font largement défaut, une vraie mutualisation des expériences, et des enseignements de méthode qui s'en dégagent.

À cette fin, il devra être doté des moyens nécessaires, par transfert d'emplois, d'experts et de crédits provenant des ministères les mieux fournis. Il disposera ainsi en particulier d'une équipe de consultants/auditeurs internes qui fait aujourd'hui défaut.

De même, des arbitrages budgétaires devraient permettre de réduire l'excessive inégalité de moyens que l'on constate aujourd'hui à cet égard entre ministères. Enfin, le Fonds de financement de la réforme de l'État (FRE) devrait voir sa dotation portée de 20 millions d'euros aujourd'hui approximativement doublée.

4) *Parallèlement, un ensemble de fonctions et de procédures, à commencer par la fonction managériale, devront être revues méthodiquement sous l'angle de la qualité.*

Il est en effet essentiel que les conditions de fonctionnement des services publics facilitent, au lieu de la contrarier, comme c'est trop souvent le cas aujourd'hui, la recherche de la qualité.

Dans cet esprit, *la commission recommande tout particulièrement d'améliorer les conditions d'exercice des responsabilités managériales*.

À tous les échelons hiérarchiques, à commencer par le plus élevé, ces responsabilités doivent être à la fois précisées et facilitées par des lettres d'objectifs et de moyens, de préférence sur trois ans, qui engagent réellement les deux parties, et ne soient donc pas modifiables sans un rééchelonnement des objectifs ou un réexamen des moyens.

Dans le même esprit, les directeurs d'administration centrale à responsabilité de gestion doivent être protégés contre le harcèlement des cabinets**. De même, les directeurs déconcentrés doivent disposer d'une vraie autonomie de gestion dans le cadre de leurs missions. Et les uns et les autres doivent se voir confier le pouvoir de gestion des personnels placés sous leur autorité opérationnelle.** La gestion des personnels doit donc être très substantiellement déconcentrée.

Corollairement, l'accès à des fonctions d'encadrement ne doit désormais être possible que moyennant une formation qualifiante au management. La création d'un *Institut du management public* serait à cet égard très opportune. De même, les compétences managériales

doivent être systématiquement évaluées et prises en compte dans l'évaluation et la gestion des carrières des intéressés.

À tous égards, ce sont donc les conditions mêmes d'exercice des responsabilités managériales qui sont à revoir en profondeur.

Parallèlement, doivent être réexaminées les fonctions d'inspection, **de sorte qu'elles ne se limitent pas à la recherche des fautes, mais jouent tout leur rôle, de manière constructive, dans le développement de la qualité.**

Enfin, les fonctions d'expertise qualité (consultant, auditeur, responsable qualité) devront être développées et organisées.

Sur ces différents points, la commission recommande que le ministre de la fonction publique et de la réforme de l'État fasse, dans le délai maximum d'un an, des propositions opérationnelles au gouvernement.

En outre, dès à présent, tous les directeurs d'administration centrale devront participer à des séminaires de formation au management de la qualité.

Par ailleurs, un ensemble de procédures importantes doivent être réexaminées dans le même esprit :
– ***c'est le cas de diverses procédures de gestion des ressources humaines,*** **notamment pour éviter le sous-emploi des compétences et favoriser la motivation des personnels ; gérer dans les meilleures conditions le remplacement du titulaire d'un emploi et, d'une manière générale, éviter que la gestion des ressources humaines se réduise à la gestion de procédures formelles ;**
– ***Doivent également être révisées certaines procédures budgétaires,*** **notamment pour ;**
– ***assurer la pleine intégration de la politique qualité dans la mise en œuvre de la loi organique sur les lois de finances.*** **Toute « action » devra recevoir des objectifs et des indicateurs de qualité non seulement relationnelle, mais de fond ;**
– ***faciliter la continuité de l'action par davantage de pluri-annualité budgétaire,*** **à travers le développement des contrats pluri-annuels d'objectifs et de moyens** ***;***
– ***revoir en profondeur la procédure de régulation budgétaire infra-annuelle***, **pour la rendre compatible avec une démarche qualité, alors que les modalités selon lesquelles elle est traditionnellement pratiquée dans notre pays lui sont profondément contraires ;**
– ***développer la pratique du partage contractuel équitable des gains d'efficience liés à une démarche qualité*** **entre le contribuable, l'usager et l'agent public, afin que celui-ci soit pleinement motivé.**

Sur ces quatre points, le ministre d'État, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie doit être invité à faire des propositions au gouvernement à temps pour le budget 2006.

Diminution des crédits et progrès de la qualité ne sont aucunement incompatibles. Mais encore faut-il que les procédures budgétaires elles-mêmes ne découragent pas les efforts, mais au contraire les stimulent.

***Il en va de même de certaines procédures administratives,* en plus des actions importantes déjà engagées dans le cadre de la simplification législative et réglementaire et du développement de l'administration électronique. C'est notamment le cas :**
– *des procédures concernant les relations entre l'État et ses « opérateurs »* (établissements publics, associations subventionnées, etc.) : des objectifs contractuels de qualité, précis et vérifiables, doivent y trouver toute leur place ;
– *ou encore les relations entre l'État et les collectivités locales*, de plus en plus souvent co-producteurs du même service, ou qui devraient l'être, notamment à travers le développement de guichets uniques : il est nécessaire que ces relations de co-production soient mises en conformité avec les exigences de la qualité.

Là encore, les ministres concernés (Finances, Intérieur, Réforme de l'État) devront faire dans l'année à venir les propositions nécessaires.

Plus généralement, chaque membre du gouvernement doit être invité à signaler au secrétaire général du gouvernement toute procédure dont l'amélioration lui paraît indispensable dans une logique de qualité.

Ainsi, la démarche qualité ne sera pas plaquée artificiellement dans des administrations dont les règles et les pratiques resteraient par ailleurs inchangées, mais imprégnera celles-ci le plus complètement possible.

L'exigence de qualité ne peut prendre en effet toute sa portée dans l'action quotidienne des services publics que si elle s'étend, dans toute la mesure nécessaire, aux fonctions mêmes sur lesquelles cette action repose et aux procédures dont elle dépend.

5) *Enfin, il appartient au gouvernement de donner à l'ensemble de cette démarche l'impulsion politique nécessaire*

***Sur le plan interne, la commission recommande que le Premier ministre réunisse personnellement au moins deux fois par an les ministres concernés* pour valider les plans qualité de leurs ministères, puis en suivre la mise en œuvre. Un *plan gouvernemental de la qualité*, plan triennal à déclinaison annuelle, synthétisera les plans ministériels et programmera les actions transversales décidées par le gouvernement.**

***De même, la commission souhaite vivement que le parlement se saisisse des rapports qui lui seront présentés* et, chaque année, comme le fait par exemple le parlement britannique, examine à fond l'action d'un certain nombre d'administrations. Cet examen ne saurait se limiter à la seule qualité de service, mais celle-ci doit en constituer une part très importante. Nul doute que la perspective d'une**

telle revue approfondie, par exemple tous les cinq ou six ans, serait pour les ministres et les directeurs responsables un facteur de motivation puissant.

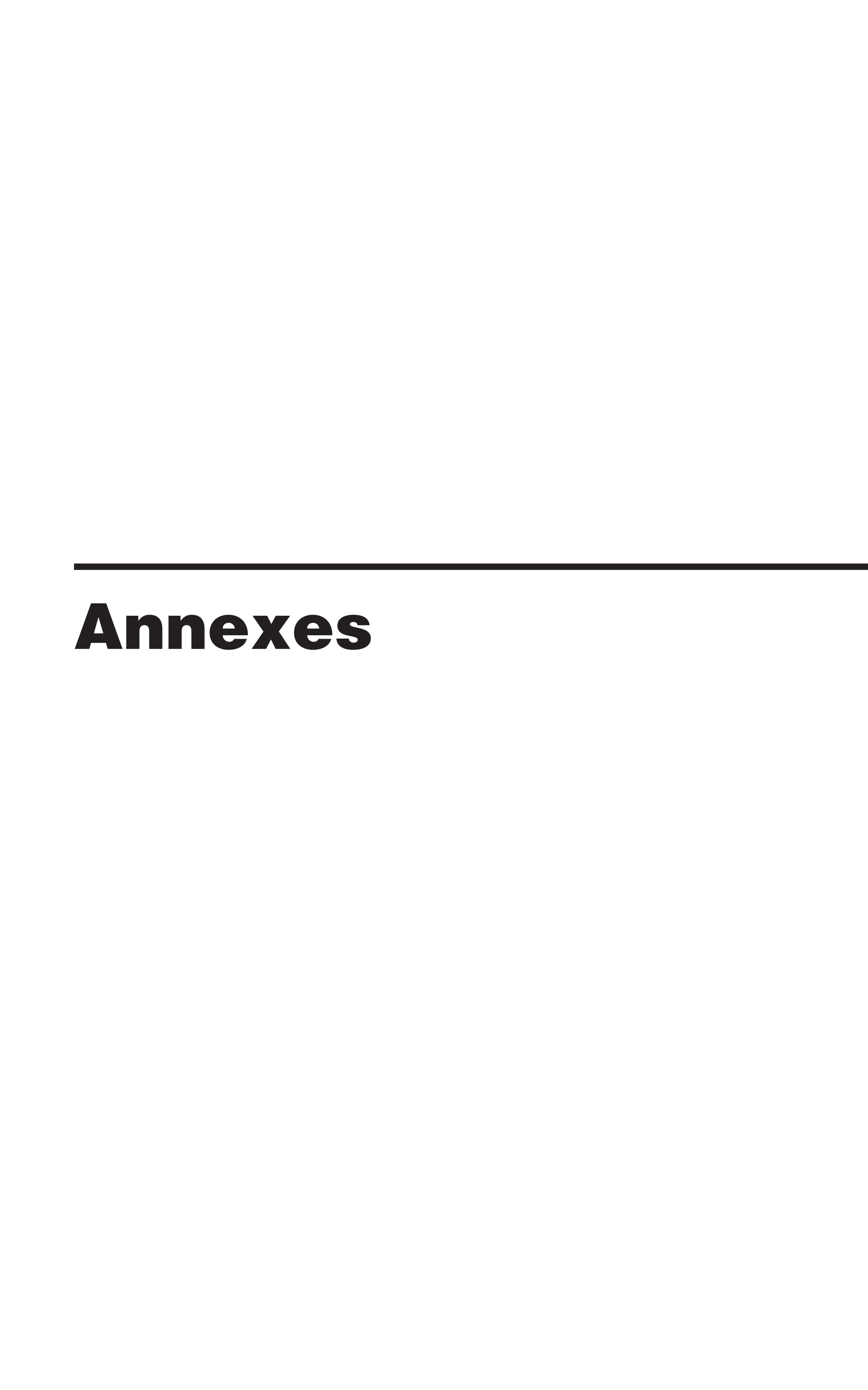
***Il est également nécessaire de faire toute leur place à de libres réflexions entre les différents acteurs de la qualité des services publics*, car elles peuvent constituer un stimulant précieux.**

Pour cette raison, la commission recommande au gouvernement d'apporter pleinement *son soutien aux Observatoires régionaux ou thématiques de l'Association France Qualité publique*, puis de faire dans trois ans le bilan de cette coopération.

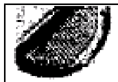
***De même, elle suggère la création, auprès du Premier ministre, d'un Conseil national des usagers des services publics* regroupant, à côté des représentants de l'État, ceux des collectivités locales et de la Sécurité sociale, ainsi que des associations d'usagers. Ce conseil devra jouer, pour les services publics, un rôle analogue à celui du Conseil national de la consommation pour les biens et services marchands. Il lui appartiendra également de d'élaborer les réflexions et de susciter les expérimentations nécessaires pour renforcer l'implication des usagers et de leurs représentants dans l'orientation, l'évaluation et même la co-production des services publics.**

***Enfin, pour donner à l'impératif de qualité des services publics toute sa portée, il est nécessaire de l'intégrer dans une démarche plus large encore*. En effet, la préoccupation de la qualité est commune aux acteurs les plus variés de la vie sociale, à commencer par les entreprises, tant publiques que privées.** S'il est une image que la France tient à avoir d'elle-même, et doit donner aux autres, c'est bien celle de la qualité**.** Dans l'univers mondialisé d'aujourd'hui, notre pays doit impérativement jouer cette carte.

Aussi la commission recommande-t-elle que, pour encourager la mobilisation générale des forces du pays sur ce thème, que culture publique et culture privée doivent partager, soit organisée chaque année une *Journée nationale de la qualité.*



Annexes



Le Premier Ministre

N° 389/03/SG

PARIS, le 13 mars 200;

Monsieur,

La qualité des services publics doit être améliorée. Le Président de la République l'a récemment souligné, en insistant sur la nécessité de mettre fin aux archaïsmes, aux rigidités et aux gaspillages qu'on observe encore trop fréquemment aujourd'hui dans nos services publics et de développer les valeurs de simplicité, de proximité et d'efficacité.

Porter au meilleur niveau possible, pour un montant donné de ressources en hommes et en argent, la qualité de nos services publics est donc un objectif de première importance. Cela est vrai, bien sûr, pour les usagers, dont les besoins doivent être pris en compte au maximum, mais aussi pour les agents publics eux-mêmes, qui aiment leur métier.

Or la réalisation d'un tel objectif repose sur plusieurs facteurs et en particulier :

- une vision claire et partagée des critères essentiels d'une prestation publique de qualité, enrichie en permanence par une bonne écoute des différentes parties prenantes, et par une information comparative aussi large que possible sur les processus, les résultats et leur évaluation ;

- la force et la clarté de la motivation de tous les acteurs, ainsi qu'un mode d'organisation permettant de les responsabiliser valablement et d'assurer leur coopération afin d'utiliser au mieux les ressources disponibles ;

- une volonté et une démarche de progrès durable, prenant appui sur des procédures adéquates.

A cette fin, il m'apparaît nécessaire de clarifier ce que doivent être, dans les services publics, les exigences de qualité ; de susciter dans chacun d'eux, et à chaque échelon, une réflexion approfondie sur les fins et moyens d'une politique de qualité efficace, en tenant pleinement compte des possibilités offertes par les nouvelles technologies ; et de les encourager à mobiliser leurs efforts dans ce sens.

./.

Monsieur Yves CANNAC
1, avenue d'Iéna

75016 PARIS

Cette démarche doit être conduite de façon aussi ouverte que possible sur la sociét civile et se nourrir d'un maximum d'expériences d'origine différentes. C'est pourquoi j'a décidé de confier à une commission, dont la composition sera largement diversifiée, le soin d me faire des propositions appropriées. Cette commission sera constituée dans les prochaine semaines. Je me propose de vous en confier la présidence.

Bien entendu, il appartiendra à la commission de nourrir sa réflexion à partir de expériences déjà réalisées en matière de qualité, que ce soit dans les administrations de l'Etat les collectivités territoriales, les services sociaux, les entreprises ou encore dans certaine administrations étrangères.

La tâche de cette commission sera :

- de rassembler dans un document de référence les critères essentiels, tant de forme que d fond, au regard desquels doit être appréciée la qualité de services publics modernes ;

- de définir des processus appropriés pour optimiser sur ce plan l'efficacité des services e mobiliser autour d'objectifs de qualité les agents publics ;

- de faire des recommandations en ce qui concerne les outils nécessaires pour comparer e évaluer les résultats obtenus ;

- et de proposer un système d'émulation positive qui contribue à motiver et à stimuler le services publics.

J'insiste notamment sur la question de l'accueil dans les services publics, qui est un préoccupation quotidienne de nos concitoyens. Je souhaite que la commission examine e valide une Charte générale, préparée par les services de la Réforme de l'Etat, portant su l'accueil de l'usager et le traitement de ses demandes.

Vous mènerez cette mission en liaison étroite avec Henry PLAGNOL, Secrétair d'Etat à la Réforme de l'Etat et les différents départements ministériels qui feront l'objet d votre étude ou participeront aux chantiers prioritaires retenus.

Vous disposerez du concours des services de la Réforme de l'Etat ainsi que de inspections générales.

Je désire recevoir le document de référence visé ci-dessus, ainsi qu'un rapport d'étape à la fin du mois de juin 2003.

Je vous prie de croire, Monsieur, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

Toute proposition concernant la "bonne gouvernance" de l'Etat et des services publics sera la bienvenue.

Amicalement à vous

Jean-Pierre RAFFARIN

Annexe 2

Composition de la Commission

Président

Yves CANNAC, maître des requêtes honoraire au Conseil d'État, ancien secrétaire général adjoint de la Présidence de la République, ancien président du groupe CEGOS, membre du Conseil économique et social.

Membres

Elus

Jean Marie BOCKEL, maire de Mulhouse, ancien ministre.

Antoine RUFENACHT, maire du Havre, ancien ministre.

Georges TRON, député maire de Draveil.

Hauts fonctionnaires

André BARILARI, inspecteur général des finances, ancien directeur général des impôts, président du comité interministériel d'audit des programmes.

Bernard BOIDIN, conseiller commercial direction des relations économiques extérieures (Autriche), représentant du syndicat du personnel de l'expansion économique à l'étranger.

Jean René BRUNETIÈRE, ingénieur général des ponts, coordonnateur de l'inspection de l'Équipement pour la Bourgogne et la Franche-Comté.

Bernard CANDIARD, Conseiller maître à la Cour des Comptes, Chef de la mission interministérielle pour l'amélioration de l'accueil.

Étienne MARIE, directeur de l'administration générale, du personnel et du budget du Ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité.

Sylvie TROSA, administrateur civil hors classe ayant exercé des responsabilités en matière de réforme publique en Grande Bretagne, en Australie et auprès de la Banque mondiale.

Personnalités qualifiées

Bernard AVEROUS, directeur commercial et délégué général à la Qualité de la RATP.

Michel CROZIER, fondateur du centre de sociologie des organisations.

Roger FAUROUX, président d'honneur de Saint Gobain, ancien ministre, auteur de l'ouvrage collectif « Notre État ».

Jean KASPAR, ancien secrétaire général de la CFDT, consultant, président de l'association France Qualité publique.

André LE LAN, vice président de l'association d'entraide des usagers de l'administration et des services publics (ADUA).

M. Pierre RICHARD, président de Dexia, ancien directeur général des collectivités locales.

Secrétariat

Marielle BRÉAS, Chargée de mission, Délégation aux usagers et aux simplifications administratives (DUSA).

Annexe 3

Projet de relevé de décisions pour un Comité interministériel sur la politique qualité

Le gouvernement confirme l'engagement de l'État dans une action globale, résolue et durable d'amélioration de la qualité des services dont il a la charge. Le mot *qualité* s'entend ici au sens qu'il a acquis sur le plan professionnel et désigne donc à la fois le résultat visé : *la qualité des services*, et le moyen retenu : le *management de la qualité.*

Par là même, les retombées attendues de la démarche qualité que l'État est ainsi décidé à développer sont doubles : d'une part, bien sûr, une meilleure qualité de service, dont les usagers seront les premiers bénéficiaires ; mais aussi une amélioration substantielle du management public lui-même, à tous les niveaux hiérarchiques. Ce qui ne peut qu'être favorable à l'ensemble des performances publiques, y compris sur le plan de l'efficacité socio-économique et de l'efficience, en même temps qu'à la satisfaction des agents publics.

Par suite, cette démarche qualité ne doit pas constituer un programme supplémentaire venant s'ajouter aux autres, mais au contraire s'intégrer étroitement dans l'ensemble de l'action de modernisation, et de la gestion en général.

Dans le but ainsi défini, sont arrêtées les décisions suivantes (les décisions sont complétées par des encadrés visant à préciser le sens de leur formulation) :

Engagement général dans la démarche qualité

Conformément à l'objectif ci-dessus, tous les services et établissements de l'État, sans exception, doivent, quand ils ne l'ont pas déjà fait, s'engager dans une démarche qualité, selon un calendrier élaboré par ministère et validé au niveau gouvernemental.

En ce qui concerne précisément les services, ainsi qu'il est indiqué plus loin, il appartient à chaque ministère de les identifier).

À terme, la totalité des prestations du service ou de l'établissement sont concernées. Mais la démarche peut commencer par certaines d'entre elles. C'est notamment le cas de l'accueil.

Pour faciliter le suivi de l'avancement des démarches qualité des services et établissements, il est convenu de distinguer, pour chacune des prestations mises sous démarche qualité, quatre étapes :

Étape 1 – l'engagement dans la démarche qualité

Étape 2 – le plan qualité

Étape 3 – la mise en œuvre du plan qualité.

Étape 4 – la validation de la démarche qualité.

Précisions sur la définition de chaque étape et le mode de suivi de la progression de la démarche qualité.

Pour faciliter le suivi de l'avancement des démarches qualité des services et établissements, il est convenu de distinguer quatre étapes :

Étape 1 : l'engagement dans la démarche qualité. Cette étape comporte :

– l'identification expresse des prestations fournies et de leurs destinataires, externes et internes (à la différence des actions suivantes, celle-ci concerne obligatoirement dès le départ l'ensemble des prestations fournies) ;

– au terme des réflexions et des consultations indispensables, le choix des critères de qualité appropriés à chaque prestation concernée, ainsi que des indicateurs correspondants et des moyens de mesure ou de vérification ;

– l'évaluation du niveau de départ.

Étape 2 : le plan qualité. Cette étape consiste dans l'élaboration d'un plan qualité triennal à déclinaison annuelle (bien entendu, le caractère triennal du plan qualité ne fait pas obstacle à ce que soient prévues des échéances plus lointaines pour certains objectifs ou certaines actions. Mais il est destiné à garantir la cohérence de l'action globale durant les trois années à venir). Le plan qualité précise pour chaque prestation concernée le niveau de qualité visé et les échéances correspondantes, ainsi que les actions et les moyens prévus pour y parvenir, le tout à moyens globaux du service ou de l'établissement constants. Son élaboration nécessite une analyse par processus conduite de manière aussi participative que possible.

Étape 3 : la mise en œuvre du plan qualité. Cette étape consiste dans l'engagement des actions prévues, la mesure du niveau de service obtenu et la vérification de la démarche conduite. Dans toute la mesure possible, que l'élaboration du plan comme sa mise en œuvre prennent en compte les recommandations de méthodes connues sous le nom de « management de la qualité ».

Étape 4 : la validation de la démarche qualité. Cette étape consiste dans la validation des résultats et de la démarche elle-même, par recours à l'une des méthodes offertes par le système qualité.

Lorsque le plan qualité ne concerne qu'une partie des prestations du service ou de l'établissement, il devra préciser, en termes très arrondis, quelle est la proportion du temps total de travail et du montant total de crédits affectés à la prestation dont il s'agit.

Par suite, au moyen de ces conventions, le point d'avancement de chaque service ou établissement peut être suivi sous la forme : « tant pour cent en étape n° 1 et tant pour cent en étape n° 3 ». La même méthode peut évidemment s'appliquer à l'ensemble des services d'un ministère ou de l'État tout entier. Bien entendu, il s'agit d'une méthode d'évaluation sommaire, et qui doit être prise comme telle.

Enfin, si un même service est appelé à contribuer à plusieurs programmes, au sens de la loi organique relative aux lois de finances, il élaborera plusieurs plans qualité reliés, mais distincts. Ainsi, les plans qualité pourront être agrégés par programme, afin d'en permettre la lisibilité dans le cadre de la procédure budgétaire, et bien entendu par service ou établissement, afin qu'ils soient de réels outils de management.

Dans un délai d'un an, tous les services et établissements doivent avoir établi un plan qualité au sens précisé ci-dessus, soit pour l'ensemble de leurs prestations, soit pour certaines d'entre elles.

La généralisation à l'ensemble des services concernés se fera dans ce cas selon le calendrier proposé par le ministre, et au plus tard d'ici (deux) (trois) ans.

Par exception à la règle énoncée ci-dessus, l'échéance mentionnée pourra, sur proposition du ministre compétent, et après accord du Premier ministre, être limitée pour certaines catégories de services à des unités pilotes. Cela pourra être notamment le cas si la mise en œuvre de la Charte Marianne mobilise à elle seule une part trop importante des ressources disponibles dans la catégorie de services considérée.

Chaque année, les services et établissements concernés établissent le bilan de la mise en œuvre du plan qualité, de façon que l'application puisse en être suivie commodément et que les enseignements utiles puissent en être tirés, pour le service ou l'établissement lui-même, ou pour d'autres.

Écoute et participation des usagers des services publics

Une écoute attentive des usagers de toute sorte et un dialogue régulier avec eux sont essentiels à toute démarche qualité. Ils doivent prendre une place croissante dans la culture des services de l'État.

À cette fin :

Les services et établissements publics de toute nature organiseront cette écoute et ce dialogue dans le cadre de leur plan qualité et en rendre compte annuellement dans leur bilan qualité. (Sur les modalités de cette organisation, voir Annexe 3).

Les services et établissements s'efforceront de combiner au mieux (a) les outils d'investigation instantanée (recueil des attentes, mesures de satisfaction) et (b) les instruments de dialogue continu, avec des représentants choisis par les associations d'usagers ou désignés par tirage au sort.

Chaque ministère (au sens des SMR) devra suivre cette action, la seconder, prévoir dans son propre plan qualité les actions analogues qu'il juge utiles au niveau central et en rendre compte dans son bilan qualité.

L'État, à travers les ministères intéressés, apportera son concours aux ***observatoires régionaux ou thématiques de l'association France Qualité publique,*** dans le cadre de contrats précisant les informations et les services qui en sont attendus. Un bilan de cette coopération sera fait dans trois ans.

Enfin, sera créé un ***Conseil supérieur des usagers des services publics***, regroupant, à côté de représentants de l'État, des collectivités territoriales et de la Sécurité sociale, ceux des associations d'usagers. Ce conseil jouera ainsi, à l'égard du service public non marchand, un rôle analogue à celui que remplit de Conseil national de la Consommation pour les services marchands. Il veillera au progrès de la politique qualité de l'État et à sa cohérence avec celle des autres institutions publiques. En même temps, il conduira une réflexion de fond sur l'organisation et le développement de la consultation, de la participation et aussi de la responsabilisation des usagers.

Développement de la pratique de l'évaluation

Le ministre de la fonction publique et de la réforme de l'État proposera les mesures nécessaires pour que, dans les ministères, le contrôle de gestion porte également, dans une proportion beaucoup plus grande qu'aujourd'hui, sur la qualité des services.

Chaque ministère (au sens des SMR) prévoira dans son plan qualité les dispositions à prendre au niveau central ainsi que les incitations et les aides à apporter à ses services et établissements en vue d'un développement suffisant tant des pratiques d'auto-évaluation que d'audit interne et externe ; il rendra compte, dans son bilan qualité, des actions conduites et des résultats obtenus.

Le service central de la qualité favorisera et organisera des échanges d'expériences et de méthodes entre ministères sur ce point, ainsi qu'avec d'autres instances publiques ou privées.

Le conseil national de l'évaluation des politiques publiques, lorsqu'il aura été réinstitué, recevra, outre sa mission d'évaluation des politiques, une mission complémentaire de surveillance et d'audit des procédures d'évaluation des services et de conseil au gouvernement et aux ministres sur ce point.

Enfin, le gouvernement confirme solennellement l'adhésion de la France au ***cadre d'auto-évaluation des fonctions publiques (CAF),*** élaboré à la demande du conseil des ministres de l'Union européenne. Le ministre de la fonction publique et de la réforme de l'État est invité à faire élaborer une version simplifiée, facilement accessible de ce document. (Sur les autres contributions souhaitables, voir Annexe 4)

Les ministres en charge d'une SMR feront adapter le CAF aux spécificités et au langage des principaux grands métiers relevant de leur responsabilité. Le service central de la qualité apportera son concours à ces travaux. L'objectif est de faciliter ainsi la pratique de l'auto-évaluation pour les services les plus variés.

Renforcement de la motivation des services et de leurs agents pour l'amélioration de la qualité des services

Les niveaux de qualité visés, puis obtenus, par les différentes prestations d'un service ou d'un établissement doivent être systématiquement rendus publics.

Il appartient aux ministres de veiller à cette publication. Localement, les responsables seront invités à en informer le public par une conférence de presse annuelle. Pour leur part, les ministères publieront régulièrement, notamment sur leurs intranets, les résultats comparables de services ou d'établissements similaires.

Dans l'évaluation annuelle des mérites des dirigeants et de leurs collaborateurs de tout niveau hiérarchique, comme dans la gestion de la suite de leur carrière, une part importante sera réservée à la prise en compte (a) des résultats obtenus en matière de qualité de service dans la mesure où ces résultats leur sont imputables ; (b) de leurs actions et de leurs comportements appréciés au regard des prescriptions du management de la qualité : implication personnelle, capacité d'écoute, aptitude coopérative, et plus généralement prise en compte des valeurs du service et des impératifs de la qualité. Le ministre de la fonction publique et de la réforme de l'État prendra cette nécessité en compte dans les réformes qu'il proposera en matière d'évaluation des personnels et de gestion des carrières.

Dans la fixation annuelle des crédits attribués, à travers les programmes de la LOLF, aux différents services, sera progressivement développée la pratique d'un partage contractuel des gains d'efficience corollaires des progrès de qualité.

Par suite, quand ces gains auront été réalisés, les services concernés en bénéficieront en partie, pour financer l'amélioration de leurs moyens et/ou l'intéressement collectif des personnels. Le ministre de l'économie et des finances proposera une méthode de développement progressif de cette pratique.

Aux Trophées interministériels de la qualité s'ajouteront, dès 2005, des Trophées ministériels.

Il est souhaitable que les services ou établissements couronnés reçoivent en récompense, outre la reconnaissance de leurs mérites, un crédit exceptionnel. Des Trophées interministériels pourront récompenser les plus remarquables des lauréats ministériels.

Les Trophées ministériels seront attribués par grande famille de métier. Les Trophées interministériels seront décernés sur un thème transversal choisi chaque année ou encore pour récompenser les meilleurs des lauréats ministériels.

Dans le cadre de chaque ministère, le projet annuel de performance attaché à chaque programme comportera une partie qualité tirée du plan qualité du ministère.

De même, *le rapport annuel de performance* attaché au programme comprendra un rapport qualité, tiré du bilan qualité du ministère. Ainsi, l'information du parlement ne sera pas limitée aux quelques grands indicateurs prévus par la LOLF. Le ministre et les directeurs responsables seront évidemment à la disposition des commissions compétentes pour leur rendre compte de leur politique qualité.

Le ministre de la fonction publique et de la réforme de l'État fera au gouvernement, en coordination avec le ministre d'État, ministre de l'économie et des finances et de l'industrie, des propositions en vue de l'établissement d'une *Journée nationale de la qualité.*

Responsabilités des ministères dotés d'une stratégie ministérielle de réforme

Chacun de ces ministères doit préciser, dans un délai maximum de six mois, la « cartographie » de sa politique qualité, c'est-à-dire désigner les services au niveau desquels cette politique devra être élaborée et conduite, ainsi que les groupes de services dont les politiques qualité devront présenter mettre en commun tels ou tels caractères ou instruments.

Cette *cartographie* est un élément essentiel du plan qualité de chaque ministère. Elle doit assurer la cohérence de l'action tout en laissant une part aussi grande que possible à l'initiative du terrain, étant entendu par ailleurs que ce n'est pas parce que des choix sont effectués au final au niveau hiérarchique *n* que les niveaux inférieurs ne doivent pas y participer très activement.

De même, il appartient à chacun de ces ministères de valider les plans qualité de chaque service concerné et sur cette base d'établir le calendrier ministériel de la qualité, autrement dit de préciser les étapes correspondantes.

Au niveau du ministère lui-même, doit être établi, dans un délai maximum d'un an, un plan ministériel qualité triennal, à déclinaison annuell*e,* comme ceux des services et établissements. Ce plan est

structuré par programmes en même temps que par services. Il est soumis à la validation du Premier ministre. Il comprend d'une part la synthèse des plans qualité des services et établissements, et d'autre part les actions prévues au niveau du ministère lui-même.

Le plan ministériel qualité (outre la synthèse des plans des services et établissements), précisera :
– les actions prévues au niveau ministériel pour suivre, évaluer et surtout aider l'action qualité des services et établissements ;
– les orientations communes à prendre en compte par ceux-ci ;
– les actions transversales prévues, telles que :
les actions de formation à la qualité prévues au niveau ministériel,
des dispositifs ministériels de concertation avec certaines catégories d'usagers,
les Trophées ministériels de la qualité ou toute autre action de même esprit.

Enfin, le plan ministériel qualité précise les moyens centraux affectés à la politique qualité du ministère, en particulier la mission du responsable ministériel qualité (aides et informations à apporter au ministre ; aides à apporter aux services) et les moyens dont il dispose en hommes et en crédits. Ces derniers doivent comprendre notamment une équipe de consultants / auditeurs internes.

Le responsable ministériel qualité doit être suffisamment associé à l'ensemble de la gestion ministérielle pour que l'action qualité soit réellement intégrée dans cette gestion. À cette fin, il doit être placé directement auprès du responsable – secrétaire général, ou haut fonctionnaire équivalent – qui ont en charge, auprès du ministre, la conduite de l'ensemble des actions de modernisation (responsabilité qu'il convient de distinguer clairement de celle de l'élaboration des politiques publiques, ou responsabilité stratégique). La lettre de mission du responsable qualité doit être connue des services.

Enfin, chaque année le ministère établit le bilan ministériel qualité. Plans et bilans sont transmis au parlement dans le cadre de la LOLF.

D'une manière générale, il est attendu de chaque ministre en charge d'une SMR qu'il s'implique très personnellement pour motiver ses agents.

Il appartient au ministre, notamment :
– de faire en sorte que les directeurs en charge d'une responsabilité de gestion ne doutent pas d'être essentiellement jugés sur la qualité de celle-ci ;
– de veiller à ce que les demandes de membres de son cabinet ou de ceux des ministres qui lui sont rattachés ne perturbent pas excessivement leur action ;
– de réunir personnellement ces directeurs quatre fois par an pour faire avec eux le point sur leur politique qualité ;
– de veiller à ce que, à l'intérieur même de leur ministère, les relations entre services, notamment entre services supports et services

opérationnels, soient respectueuses du « client » interne et suffisamment participatives ; et plus généralement à ce que se développe réellement à tous les niveaux – y compris, bien sûr, entre directions centrales et services déconcentrés – le *management de la qualité,* avec ses caractéristiques essentielles : responsabilités et objectifs clairs, vérifiables et vérifiés ; délégation maximum de moyens et allègement maximum des procédures ; pratique généralisée de l'écoute et de la coopération.

Renforcement du rôle et des moyens du service interministériel de la qualité (DUSA)

Les missions : ce service a la double responsabilité :

– d'aider *le Premier ministre et le gouvernement* à suivre l'évolution de la qualité dans l'ensemble des services et établissements de l'État, y compris en effectuant certains audits, ainsi qu'à définir la politique gouvernementale dans ce domaine ;

– d'aider *l'action des ministères, notamment les moins avancés sur ce plan,* par la mise en commun des réflexions et des expériences, notamment au sein du réseau des responsables qualité des ministères, mais plus généralement entre responsables exerçant des fonctions semblables entre ministères différents ; le soutien à des activités de recherche, notamment universitaires, dûment sélectionnées avec l'appui d'un *Conseil scientifique de la qualité des services publics,* à créer, et qui devra comprendre notamment des experts étrangers ; l'élaboration et la diffusion, notamment par Internet, du bilan de bonnes pratiques et de guides méthodologiques, ainsi que d'outils de formation qualité ; et dans certains cas dûment choisis, des prestations actives de conseil.

Les moyens de ce service devront être renforcés en conséquence, par transfert de ressources en crédits et en experts à partir des ministères les mieux dotés (voir annexe 11).

Le service devra comprendre au moins dix permanents ainsi qu'une équipe d'auditeurs / consultants internes, et les crédits de fonctionnement correspondants.

Le Fonds de la Réforme de l'État (FRE) verra en 2005 ses moyens (20 millions actuellement) approximativement doublés, sous la condition d'une révision précise de la définition de ses missions.

Cette augmentation de moyens, à réaliser par transfert d'emplois, d'agents et de crédits à partir des ministères les mieux dotés, devra être effectuée par moitié sur 2005 et par moitié sur 2006.

Pour assurer l'utilisation optimale de ces moyens**,** le ministre de la fonction publique et de la réforme de l'État prendra les dispositions nécessaires pour assurer la pleine intégration de l'action interministérielle en matière de qualité dans l'ensemble de l'action interministérielle de réforme de la gestion publique.

Conduite de la démarche qualité au niveau gouvernemental et interministériel

Au niveau gouvernemental, la politique de qualité des services publics sera déterminée et conduite par le ***comité interministériel de la qualité***, composé des ministres en charge d'une stratégie ministérielle de réforme et présidé par le Premier ministre (Voir Annexe 12).

Ce comité interministériel ne se réunira pas moins de deux fois par an. Il aura pour mission (a) de valider les plans qualité des ministères et de suivre leur mise en œuvre ; (b) d'arrêter les politiques qualité interministérielles et d'en suivre la réalisation. C'est également dans ce cadre que le Premier ministre pourra s'assurer que les ministères disposent de moyens suffisants pour leur politique qualité et dans le cas contraire donner les instructions nécessaires, selon les cas, soit à ces ministères, soit au ministère des finances.

Un plan gouvernemental de la qualité rassemblera, sur une base triennale, avec déclinaison annuelle, d'une part, la synthèse des plans ministériels et, d'autre part, les actions transversales prévues au niveau du gouvernement.

Au niveau interministériel, la réunion des secrétaires généraux des ministères concernés, ou de leurs homologues, accompagnés des responsables qualité de ces mêmes ministères, et présidée par le ministre de la fonction publique et de la réforme de l'État ou par le secrétaire d'État à la réforme de l'État, constituera le *groupe interministériel qualité*. Celui-ci sera compétent (a) pour préparer les délibérations du comité interministériel de la qualité et (b) pour prendre, par délégation des ministres, les mesures interministérielles d'application des décisions du comité interministériel.

Au niveau interministériel également, la réunion des responsables qualité de ces ministères, ou réseau interministériel qualité, animé par le responsable du service interministériel de la qualité, a mission de préparer, sur le plan technique, les réunions des deux instances ci-dessus, et plus généralement de développer, notamment par l'échange d'expériences, la coopération technique entre les ministères sur le plan de la qualité.

Annexe 4

Tableau de bord associé au projet de relevé de décisions pour un Comité interministériel sur la politique qualité

Action ministérielle

Action	Sous-actions	Autorité politique responsable	Échéance
1. « Cartographie » des services		Chaque ministre en charge d'une SMR	Septembre 2004
2. État des lieux (échelle 1 à 4), pondéré par les effectifs concernés		Idem	Fin 2004
3. Moyens d'appui ministériels *Condition 1* : mobilisation des directeurs centraux *Condition 2* : service central qualité	– Principe de 4 réunions par an autour du ministre – Formation prévue au management de la qualité – Positionnement du service ministériel qualité auprès du secrétaire général ou équivalent – Mission définie et connue dans les services – Moyens comportant une équipe de consultants internes – Mise en place de Trophées ministériels de la qualité	Idem	Septembre 2005 Fin 2004 Fin 2004 1er semestre 2005 2005
4. Élaboration d'un plan triennal qualité par les services	– Directives ministérielles, dont calendrier – Élaboration par les services – Validation ministérielle	Idem	Fin 2004 Fin 2004 à fin 2005 (selon calendrier)
5. Élaboration du plan qualité ministériel	– Élaboration – Validation par le Premier ministre	Idem	Mi-2005 2005
6. Bilan ministériel	Avec évaluation de l'état des lieux (échelle de 1 à 4), pondéré par les effectifs concernés	Idem	Chaque année, à partir de fin 2004

Action gouvernementale et interministérielle

Actions	Échéance	Autorité politique responsable
1. Constitution du comité interministériel (C.I.) de la qualité	2004	Premier ministre
2. Confirmation solennelle de l'adhésion de la France au CAF	2004	C.I
3. Adoption d'un plan gouvernemental qualité	2005	C.I
4. Définition de la mission du service interministériel Qualité (DUSA) et de son positionnement	1er C.I 2004	MFPRE, validation par le C.I
5. Renforcement des moyens du service en experts et en crédits : dix permanents et une équipe de consultants / auditeurs internes, crédits de fonctionnement	Partie 2004, partie PLF 2005	P. M/ MEFI
6. Renforcement des moyens du FRE : + 20 M€, après redéfinition des missions	Partie PLF 2005, partie PLF 2006	Idem
7. Élaboration d'une méthodologie des plans qualité des ministères	Septembre 2004	MFPRE
8. Le point sur les besoins interministériels des ministères en appui central et l'action du service	C.I annuel	C.I
9. Mise en place d'un conseil supérieur des usagers des services publics	2005	Étude par MFPRE, décision par C.I
10. Étude de l'opportunité d'instituer une Journée nationale de la qualité	mi -2005	Étude par MFPRE, décision par C.I

Projet de relevé de décisions pour un séminaire gouvernemental sur les améliorations à apporter, en cohérence avec l'engagement de l'État en matière de qualité, aux conditions générales de fonctionnement de ses services

Les conditions d'exercice du management public

La qualité du management, aux différents échelons hiérarchiques, est une condition fondamentale de la qualité et, plus généralement, de la performance des services.

Le ministre de la fonction publique et de la réforme de l'État fera des propositions au gouvernement en vue de l'améliorer de manière forte et durable, en particulier, en ce qui concerne le management des activités de gestion, dont dépend directement la qualité des services (par distinction d'avec les responsabilités stratégiques d'élaboration des politiques publiques) et cela, tant aux niveaux de responsabilité centraux, que déconcentrés.

Ces propositions, qui seront faites dans le délai maximum d'un an, porteront notamment sur les conditions pour :
– confirmer et préciser le principe du management par objectifs (caractère non modifiable unilatéralement des objectifs assignés par l'autorité supérieure et acceptés par l'intéressé ; nécessité d'un reporting régulier) ;
– en contrepartie d'une pleine responsabilisation sur les résultats de leur gestion, assurer aux responsables la stabilité et l'autonomie nécessaires, à défaut desquelles leur contrat d'objectifs risque de perdre son sens ;
– développer au mieux les compétences managériales des cadres dirigeants appelés à exercer de telles responsabilités de gestion ; parmi les

mesures à examiner à ce titre, figure la création d'un *Institut du management public ;* dès à présent, dans les meilleurs délais, des séminaires de management de la qualité seront organisés pour tous les directeurs d'administration centrale, avec introduction et clôture par un ministre ;

– assurer une prise en compte suffisante de ces compétences managériales dans la sélection et l'évaluation de ces cadres dirigeants ; à une échéance qu'il convient de préciser, nul ne doit pouvoir accéder à des responsabilités de cette nature sans avoir reçu une formation qualifiante au management ; dès à présent, leurs compétences managériales doivent être spécifiquement appréciées dans le cadre de leur évaluation individuelle ;

– et leur confier, en matière de gestion des personnels, les pouvoirs indispensables à l'exercice de leurs responsabilités de management ; devront, par suite, être redéfinies, dans le respect des règles statutaires de la fonction publique :

– *au niveau central*, la répartition des pouvoirs et des responsabilités entre les directions du personnel et les directions opérationnelles ;

– et, *au niveau local*, la répartition des responsabilités entre directions centrales et services déconcentrés, en vue d'une déconcentration aussi poussée que possible de la gestion des personnels (recrutements, formation, affectation, intéressement) ainsi que du dialogue social.

Révision du contenu de diverses fonctions au regard des exigences d'une démarche qualité généralisée

Le ministre de la fonction publique et de la réforme de l'État fera, avant l'été 2005, des propositions concernant les fonctions suivantes :

Direction du personnel

Le renforcement, prévu plus haut, des compétences des directeurs opérationnels en matière de gestion du personnel nécessite un réexamen du rôle des directeurs de personnel dépendant directement du ministre, afin de le limiter à la part indispensable. Corollairement, les droits et devoirs des responsables du personnel placés sous l'autorité d'un responsable opérationnel devront être précisés.

Membre d'un corps d'inspection

Il est nécessaire que les corps d'inspection, outre leur fonction de contrôle, contribuent de manière aussi positive et efficace que possible au succès des démarches qualité. Le rôle des corps d'inspection devra être réexaminé en conséquence par les ministres responsables, avec l'aide des éléments d'information et de réflexion qu'il appartient au ministre de la fonction publique et de la réforme de l'État de leur fournir.

Expert qualité

Le ministre fera les propositions appropriées pour rendre possible le nécessaire développement de l'expertise qualité. Il précisera les différentes fonctions concernées (consultant interne, auditeur, responsable qualité...), leurs conditions d'exercice, leurs modes de recrutement et de carrière.

Membre de cabinet ministériel

Il est nécessaire de préciser leurs droits et devoirs pour assurer que leurs relations avec les administrations centrales soient cohérentes avec les impératifs de responsabilité et d'autonomie de gestion qu'implique une démarche qualité.

Sur ces quatre sujets, le ministre de la fonction publique et de la réforme de l'État présentera ses propositions au gouvernement dans le délai d'un an après, notamment, consultation de groupes interministériels de réflexion constitués à cet effet sur chacun des quatre thèmes et en tenant compte de l'expérience des pays étrangers.

À plus long terme, il établira un programme de mise progressive sous démarche qualité des différentes fonctions administratives.

Révision de diverses procédures au regard des exigences d'une démarche qualité généralisée

Qualité et procédures de GRH

Ces procédures sont naturellement soumises à révision périodique. Le ministre de la fonction publique et de la réforme de l'État veillera à ce que celle-ci prenne systématiquement en compte les exigences de la démarche qualité.

Il proposera notamment les dispositions nécessaires :
– pour éviter les surqualifications démotivantes ;
– pour assurer que le remplacement d'un agent, et notamment d'un responsable, par la personne appelée à lui succéder s'effectue dans les meilleures conditions du point de vue de la qualité du service.

Qualité et procédures budgétaires

Le ministre d'État, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie proposera, à temps pour l'élaboration du budget de 2006, les réformes appropriées sur les points suivants :
– donner à la démarche qualité toute sa place dans la mise en œuvre de la LOLF, et en particulier :

– pour que chaque « action » soit assortie d'indicateurs de la qualité non seulement de la relation de service, mais du contenu de celui-ci (niveau de service) ;
– pour qu'un plan et un bilan qualité, précisant notamment les moyens financiers de celle-ci, accompagnent tout projet et tout rapport annuel de programme ;
– rendre les modalités de régulation budgétaire *infra* annuelle compatibles avec les exigences de continuité et de prévisibilité inhérentes à toute démarche qualité ;
– développer la pratique du partage prévisionnel des gains d'efficience corollaires d'une politique qualité entre l'usager, le contribuable et le service qui réalise ces gains ;
– développer également la pratique des contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens entre un service et son ministre et entre celui-ci et la direction du budget.

Qualité et procédures administratives

Qualité et relations entre les administrations centrales et les services déconcentrés.

Le ministre de la fonction publique et de la réforme de l'État organisera une réflexion interministérielle approfondie pour définir, à partir d'expériences concrètes, ce qu'est dans une logique de qualité, une bonne relation entre administration centrale et services déconcentrés et les moyens d'y parvenir.

Qualité et relations entre services de l'État et services des collectivités territoriales.

Le ministre de la fonction publique et de la réforme de l'État et le ministre de l'intérieur, en liaison avec les principales associations de collectivités territoriales, élaboreront, dans le délai d'un an, des propositions visant à renforcer et à systématiser, à des fins de qualité du service rendu à l'usager, la coopération entre les services de l'État et les collectivités territoriales.

Qualité, relations de tutelle et procédures de subvention.

Le ministre d'État, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et le ministre de la fonction publique et de la réforme de l'État feront d'ici la mi-2005 des propositions en vue d'introduire systématiquement des objectifs contractuels de qualité de service dans les relations entre l'État et les organismes de toute nature qu'il subventionne ou dont il exerce la tutelle.

Qualité et autres améliorations de procédures.

Un groupe d'experts sera constitué à l'initiative conjointe du ministre d'État, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et

du ministre de la fonction publique et de la réforme de l'État pour inventorier les commodités de gestion mises à la disposition des administrations de pays comparables au nôtre et examiner lesquelles mériteraient d'être adoptées.

Chaque membre du gouvernement est invité à signaler au Secrétaire général du gouvernement les procédures administratives de toute nature qu'il estime non conformes aux impératifs de la qualité de l'action publique et, d'une manière générale, les modifications de procédure administrative dont il pense qu'elles seraient de nature à favoriser l'amélioration de la qualité. Un bilan annuel sera fait, dans le cadre du comité interministériel de la qualité, de ces initiatives et des suites qui leur auront été données.

Annexe 6

Tableau de bord associé au projet de relevé de décisions pour un séminaire gouvernemental sur les améliorations à apporter aux conditions générales de fonctionnement des services de l'État

Révision de certaines fonctions

Fonctions	Autorité politique responsable	Échéance
Management : identification des postes de dirigeants à responsabilité de gestion, clarification des responsabilités de management, formation exigée, déconcentration des pouvoirs de gestion des ressources humaines déconcentration du dialogue social, garanties d'autonomie et de stabilité des dirigeants à responsabilité de gestion	Propositions : MFPRE, après étude par un groupe de travail Décision : selon les sujets, validation globale par C.I	mi-2005
Inspection : adaptation des fonctions d'inspection aux besoins des services en matière de qualité	Propositions : MFPRE, après étude par un groupe de travail Décision : par les ministres concernés. Compte rendu en C.I	mi-2005
Membre de cabinet ministériel : – observation du nombre et de la nature des interférences avec l'action des services – explicitation des droits et devoirs	Les ministres concernés Propositions : MFPRE, après étude par un groupe de travail Décision : C.I	mi-2005
Expert qualité : définition des fonctions et des compétences requises, organisation des parcours professionnels et des modes de recrutement et de formation	MFPRE, validation en C.I	mi-2005

Révision de certaines procédures

Procédure	Autorité politique responsable	Échéance
GRH Prise en compte systématique des exigences de la Qualité dans ces procédures (recrutement, formation, évaluation, gestion des carrières, dialogue social etc.).	MFPRE : mission continue, avec compte rendu annuel dans le cadre du C.I	Annuellement
Procédures budgétaires : 1. *La LOLF* : – choix des objectifs et des indicateurs qualité des programmes et des actions étendus au contenu même des prestations ; – rapport qualité détaillé accompagnant chaque Rapport annuel de programme. 2. *Développement des contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens* 3. *Partage des gains d'efficience* 4. *Réforme de la régulation budgétaire*	MEFI et les ministres « dépensiers ». Validation annuelle en C.I Les ministres MEFI et les ministres. Bilan annuel en C.I MEFI et les ministres. Bilan annuel en C.I MEFI ; Validation en C.I	À temps pour le PLF 2006 Annuel À temps pour le PLF 2006 À temps pour le PLF 2006 À temps pour le PLF 2006
Procédures administratives 1. *Contrôle de gestion* Extension systématique du contrôle de gestion à la qualité des services fournis 2. *Relations entre administrations centrales et services déconcentrés* Donner toute sa place à la logique de responsabilité de résultats et d'autonomie des moyens. 3. *Relations des administrations centrales avec les opérateurs* : généraliser la contractualisation sur objectifs, et notamment sur objectifs de qualité 4. *Amélioration permanente des procédures*	MFPRE, en liaison avec les ministres. Bilan annuel en C.I MFPRE : élaboration de normes et de recommandations générales, à valider en C.I – Les ministres en charge d'une SMR préciseront leurs objectifs et les résultats atteints dans leur plan et leur bilan qualité, dont il est rendu compte annuellement en C.I MFPRE : recommandations de méthode – Les ministres au sens ci-dessus incluront cet objectif dans leur plan et leur bilan qualité Les ministres sont invités à faire toute observation et suggestion au S.G.G	Mi-2005 Mi-2005 Mi-2005 Mi -2005 Dès que possible avant fin 2005 À tout moment. Bilan des observations transmises et des suites données à la fin de chaque année

Annexe 7

Contributions des membres de la Commission

Contribution de Michel Crozier

Quelques notes sur le problème de la qualité du service public

1 – Les pratiques de qualité comme toutes les pratiques de relations humaines sont le fruit d'une culture et peu accessibles aux exhortations et aux injonctions législatives.

La culture française actuelle en matière de qualité est relativement récente, elle est le résultat d'une modernisation inachevée et d'une dérive d'une trentaine d« années. Le problème de la qualité n'est pas celui de la connaissance ni celui de l'action mais celui du comment faire. C »est une affaire de management.

2 – La première question sur l'acteur, c'est le problème du responsable. Qui peut agir et sur qui ? C'est un problème perceptible par tout le monde. Qui doit être le patron ? Ce ne peut être le Ministre, trop éloigné et ne disposant que d'arnes trop théoriques : la préparation de la loi, du décret et de la circulaire d'application. Ce sont les chefs d« administration dont les missions sont suffisamment spécifiques pour qu'un patron puisse en bien connaître les conditions et trouver les moyens de les inspirer, de les évaluer et d »agir sur les comportements en les récompensant et en les sanctionnant.

3 – Les patrons doivent être formés non comme des hauts fonctionnaires ayant réponse à tout mais comme des managers capables d'analyser et de comprendre les situations complexes vécues par les fonctionnaires sous leurs ordres. Ils doivent pouvoir organiser des procédures d'évaluation et redéfinir constamment les objectifs à atteindre dans le cadre de l'autonomie de décision qui doit leur être laissée.

4 – La formation des futurs patrons est essentielle. Elle doit comporter des méthodes d'analyse et de comparaison des méthodes et une pratique de l'évaluation, des séjours à l'étranger pour qu'ils soient capables de se tenir au courant de toutes les innovations.

5 – Il est essentiel que les unités dont les patrons ont la charge soient bien constituées, suffisamment homogènes parce que la qualité est fonction du métier, pas trop grandes mais pas trop petites non plus.

6 – La déconcentration et la décentralisation sont deux voies indispensables mais elles doivent être réelles et laisser une marge de liberté convenable.

7 – Le rôle gouvernemental est un rôle d'organisation générale et de choix de personnes dans un climat constamment rappelé de service du citoyen. Il n'est pas un rôle d'application.

Michel Crozier
Paris, le 14 octobre 2003

Contribution de Roger Fauroux

Par un paradoxe significatif, le début des travaux de la commission mise en place pour réfléchir à la qualité des services publics a coïncidé avec le déferlement de grèves qui ont perturbé la vie des Français au début de l'été.

Ce type de confrontation a illustré de manière quasi caricaturale la difficulté de notre réflexion, dans la mesure où la stratégie des grévistes, rodée par une longue pratique, consistait à interrompre, en temps et en lieu les plus propices, la marche des services publics, afin de susciter pour l'usager le maximum d'inconvénients et par ricochet de faire plier le gouvernement.

A contrario, on peut dire que cette rupture délibérée du pacte implicite de confiance qui lie agents et usagers des services publics, montre que l'amélioration des rapports sociaux et plus largement la refondation de la gestion des ressources humaines sont bien au nœud du débat sur la qualité du service. Autrement dit, la corrélation est immédiate entre la satisfaction de l'agent dans l'accomplissement de son service et celle de l'usager qui y a recours. C'est sur la première qu'il faut agir en priorité pour améliorer la seconde.

Beaucoup de réflexions pertinentes ont été menées depuis longtemps, quoique sans grand effet, sur les moyens de refonder la gestion des ressources humaines dans l'ensemble des services dépendants de l'État. Certaines propositions fort judicieuses figurent à nouveau dans le présent rapport : du reste, il suffit de se référer aux pratiques mises en usage dans l'ensemble du secteur privé sous la pression de la concurrence, et dans quelques services publics sous l'impulsion d'un pouvoir politique réformateur, pour savoir dans quel sens il faut agir.

Il s'agit pour l'essentiel de responsabiliser les acteurs du haut en bas de l'échelle en confiant aux responsables des équipes, quelle qu'en soit la dimension, la gestion du personnel placé sous leur autorité. Ce serait en d'autres termes substituer à la gestion anonyme de procédures un gouvernement des personnes avec tout ce qu'il exige de sens de l'autorité mais aussi de compréhension pour la diversité des individus et des circonstances. Il va de soi que ce type de comportement ne s'invente pas et qu'une

formation adéquate devrait être dispensée à tous ceux qui détiennent ne fut-ce qu'une parcelle de l'autorité hiérarchique.

Il s'agirait par ailleurs de remplacer la culture du soupçon qui est généralement de mise dans la gestion des agents publics, avec son arsenal décourageant de contrôles *a priori*, par une culture du contrat et de l'évaluation dans laquelle les usagers, partout où cela est possible, devraient avoir leur part.

Qu'il nous soit permis enfin de souligner que la nécessaire motivation du personnel, condition sine qua non de son engagement dans une politique de la qualité, ne concerne pas seulement les hôtesses d'accueil ou les agents de guichet mais en priorité les hauts fonctionnaires. À cet égard, il convient d'évoquer une nouvelle fois la nécessité de réduire l'enflure et l'influence des cabinets ministériels. Même si cette garde rapprochée représente pour le Ministre une commodité paresseuse, elle casse la hiérarchie et prive les Directeurs, seuls délégués légitimes et permanents de l'autorité ministérielle, d'une bonne part de leur responsabilité au profit d'autres fonctionnaires d'autant plus soucieux de leur influence que leur expérience est généralement courte et leur pouvoir éphémère.

Point n'est besoin en tout cela de légiférer ni d'abolir le statut des fonctionnaires mais plutôt de revenir aux sources. Ecoutons Maurice Thorez, expert en la matière qui disait à ce sujet en 1946 devant le Parlement :

« *II est essentiel que la notation largement étalée exprime la valeur réelle et inégale des agents* » et plus loin « *s'agissant de l'avancement de grade, il semble possible que le procédé du choix soit de nature à empêcher la sclérose, la routine dont souffre notre administration. Les fonctionnaires les meilleurs, les plus capables, les plus aptes, je dirais les plus dévoués à la cause de la République, sont parfois infériorisés, alors que les fonctionnaires médiocres sont assurés d'un avancement égal* ».

Un demi-siècle plus tard, on ne saurait mieux dire.

Roger Fauroux
14 octobre 2003

Contribution d'André Le Lan

Le gouvernement, par la qualité des services publics, veut rapprocher les usagers de l'administration et améliorer la vie quotidienne des citoyens.

Quelle qualité des services publics les usagers souhaitent-ils ? Quelle soit plus simple, rapide, efficace, humaine, au moindre coût pour le contribuable.

L'administration devrait traiter les usagers potentiellement comme des... clients, consommateurs, contribuables, citoyens. Les usagers doivent se comporter courtoisement avec les fonctionnaires.

Les services publics devraient, vis-à-vis des usagers, être à leur écoute, bien les accueillir physiquement, téléphoniquement, donner une suite rapide à leur courrier ou adresser une lettre d'attente avec indication de délai. En cas de litige persistant, recourir à un médiateur/conciliateur maison afin de ne pas rompre le dialogue, ne pas appliquer « la force injuste de la loi » et d'éviter l'engorgement des tribunaux.

Pour l'administration il s'agit d'une révolution culturelle. Il faut revenir au fondement des services publics. Ceux-ci doivent être au service du public.

Comment y parvenir ? À l'État de se rapprocher des usagers-citoyens. À ces derniers de faire l'effort de ne pas tout attendre de l'État.

La qualité des services publics doit résulter d'une volonté politique forte, permanente, issue du plus haut niveau. Les ministres doivent insuffler les objectifs et résultats à atteindre à leur administration. Ils confieront l'application, le contrôle de cette politique à des personnes nommées pour leurs compétences, hauts fonctionnaires, afin d'éviter l'inertie possible des services qui attendraient le changement inéluctable du ministre.

Les responsables tout au long de la hiérarchie seraient appréciés au mérite selon leurs objectifs/résultats/performances. En contrepartie, ils devraient pouvoir agir comme de véritables chefs d'entreprise. Disposer de la stabilité du poste, plusieurs années, du management du

personnel, de budgets pluriannuels. On devrait recourir aux évaluations de qualité (AFAQ, ISOLE...) aux clients-mystères internes et/ou externes.

Pour les agents des explications seraient nécessaires. Il faut les intéresser, motiver. Nous sommes dans le 3e millénaire, à l'ère de l'internet. La fonction publique doit évoluer comme tout organisme au risque de disparaître. L'appréciation au mérite est juste. Elle récompense les efforts, prises de risques, responsabilités des agents qui s'impliquent mieux, davantage que d'autres.

Pour les usagers ce serait la fin des situations ubuesques, du sentiment de la lutte du pot de terre contre le pot de fer. Et, la réconciliation avec leur administration. Il faut impliquer les usagers aux démarches qualités. Admettre dans les conseils d'administration ou équivalents, adjoindre aux conciliateurs, des représentants des usagers.

La bonne qualité des services publics exige la volonté politique forte, constante des hauts responsables politiques (ministres), administrée par des personnels permanents (fonctionnaires ou contractuels) nommés pour leurs compétences. Ils seraient motivés par un statut de véritable « patron », responsable de l'organisation de leurs effectifs, budgets pluriannuels. Ils seraient appréciés au mérite (salaires, primes, bonus, avancement...) selon leurs performances.

André Le Lan
6 octobre 2003

Contribution d'André Barilari

Dans les entreprises qui agissent sur des marchés ouverts, la dimension qualité est un élément essentiel de la performance.

La tension vers la performance globale résulte de la combinaison des exigences des actionnaires qui attendent des coûts moindres pour maximiser le bénéfice et du client qui oriente ses choix en fonction du rapport qualité-prix.

Ces mécanismes ont trois vertus :
– ils génèrent de la qualité ;
– dont le sens est de répondre aux demandes des clients ;
– mais en créant un équilibre entre la qualité et son coût.

Les administrations qui sont financées par les prélèvements publics [1] ne sont pas soumises à ces exigences. Le danger de cette situation est donc double :
– soit d'ignorer la préoccupation qualité ;
– soit de la prendre en compte de manière artificielle, supplémentaire, périphérique et transversalement stéréotypée par rapport au cœur des missions de l'organisme, en se fondant sur des demandes d'usagers qui sont alors en décalage constant avec les réalisations car il n'y a pas de mécanisme régulateur « qualité-coût ».

Les deux situations créent des insatisfactions profondes.

Beaucoup d'efforts réalisés en faveur de la qualité de service des administrations n'ont abouti qu'à passer de la première situation à la deuxième. Et encore, cette qualité « cosmétique », est-elle instable et ses manifestations sont souvent abandonnées lorsque les personnes qui les impulsent changent.

(1) La notion de services publics au sens large est trop hétérogène pour être opérationnelle, en effet, en ce qui concerne les entreprises publiques dont les services sont payants, même si des transferts de prélèvements publics interviennent, le débat sur la qualité est d'une autre nature. À l'inverse, les organismes de sécurité sociale qui sont financés par des prélèvements publics obligatoires se trouvent dans une problématique de qualité voisine de celle des administrations.

La question posée à la nouvelle commission de réflexion sur la qualité est de savoir comment éviter de retomber dans ce schéma. Un élément encourageant est qu'il existe des secteurs, pour l'instant assez localisés, où des solutions ont été mises en œuvre. De plus, la double conjonction d'une forte volonté de réformer l'État au service des citoyens et de passer à une gestion par objectif avec une responsabilisation au service des politiques publiques crée le terrain favorable à un progrès sensible et durable.

Diminuer les insatisfaction évoquées ci-dessus suppose d'abord de prendre en compte globalement le rapport des personnes et des administrations publiques afin de rechercher le meilleur équilibre entre les composantes de ces rapports.

Sur cette base, la réussite d'une politique de qualité me paraît conditionnée par la capacité à apporter des réponses satisfaisantes à quatre questions :
– Les modalités de représentation des usagers et son rôle ;
– l'intégration de la qualité dans la performance globale des administrations ;
– la juste combinaison des approches verticales et transversales ;
– la remise en cause d'éléments qui limitent structurellement les efforts de qualité ou qui ont des effets pervers à cet égard.

Le triangle d'exigence « citoyens, contribuables et usagers » et la question de l'équilibre qualité-coût.

Pour porter remède à la situation, il convient de réintroduire auprès des administrations l'équivalent deux exigences équilibrantes des « actionnaires » et des « clients ».

La première est l'exigence des pouvoirs publics et plus particulièrement du gouvernement, elle s'exprime auprès des administrations par les ministres qui en sont responsables, dans le cadre budgétaire fixé par le Parlement, expression et interprète des choix citoyens.

La deuxième est l'exigence des usagers de chacune des administrations publiques. Certes, dans une vision simplificatrice, on pourrait considérer que chacun étant à la fois citoyen et usager, il ne peut y avoir de contradiction entre les deux. En réalité, et c'est là ce qui fait la spécificité des administrations financées par les prélèvements publics, des exigences contradictoires peuvent être exprimées. Le contribuable souhaite de moindres prélèvements et donc un moindre coût des administrations publiques, et l'usager une plus grande qualité de service. Par ailleurs, les notions de citoyen, de contribuable et d'usagers se superposent dans une combinatoire complexe au niveau de chaque personne et amènent à privilégier tel ou tel aspect, dans un comportement qui n'exprime pas forcément la meilleure rationalité.

S'approcher du meilleur équilibre qualité-coût suppose donc d'agir dans deux directions :
– intégrer dans les préoccupations du citoyen et du contribuable la dimension qualité pour l'usager ;
– intégrer dans les préoccupations de l'usager la dimension du coût.

La première de ces préoccupations est prise en compte par la nouvelle loi organique relative aux lois de finances qui constitue une opportunité historique à de multiples égards pour améliorer la qualité des services aux usagers au sein d'une vision globale et équilibrée de la performance des administrations, nous y reviendrons par ailleurs.

La deuxième préoccupation pose la question de la définition des usagers, de leur représentation institutionnelle spécifique et de leur intégration dans le débat.

À la recherche de la représentation de l'usager et de son rôle

L'absence de cohérence concrète, tant pratique que mentale et culturelle, des notions de citoyen, de contributeur et d'usager, oblige, pour les administrations financées par les prélèvements publics, à rechercher une représentation et une association spécifique des usagers de chaque administration.

Cette question, qui soulève des difficultés particulières, n'est pas résolue à l'heure actuelle et c'est une cause importante des dysfonctionnements, des insatisfactions ou des malentendus.

Un des apports les plus importants de la commission pourrait être à mon sens de faire des propositions novatrices et adaptées dans ce domaine.

Deux questions doivent être posées : comment représenter les usagers d'une part et quel rôle donner à cette représentation d'autre part ?

Certains groupes sociaux sont relativement structurés (entreprises, professions libérales...). Il existe d'autre part des mouvements, généralement associatifs qui revendiquent la représentation de certains usagers (parents d'élèves...). Fonder exclusivement la représentation des usagers sur ces éléments expose à deux dangers : celui de privilégier des discours trop marqués par la défense d'intérêts catégoriels ou idéologiques et celui de ne pas trouver de solution satisfaisante pour certaines catégories (contribuables par exemple).

Ma proposition est de renouveler radicalement l'approche de cette question en privilégiant la désignation par tirage au sort de panels d'usagers au sein des clientèles spécifiques des services administratifs. Après tout, c'est dans ce principe que la démocratie antique a trouvé ses sources, et c'est encore celui que l'on utilise pour représenter le peuple dans les actes institutionnels les plus graves, ceux de la justice d'assises.

Le tirage serait effectué à partir des fichiers administratifs et les personnes pressenties auraient bien entendu la faculté de refuser mais je suis persuadé que beaucoup se feraient un devoir de remplir ce rôle social.

La mise en œuvre pratique d'un tel dispositif exige des réflexions poussées pour définir les bases de tirage adaptées, la durée des mandats, les niveaux de représentation (locaux, nationaux...), le soutien à apporter aux personnes investies de ce rôle. Une loi serait nécessaire.

Le rôle donné à ces nouveaux représentants des usagers devrait être défini de manière ambitieuse. Il s'agit de créer des instances ayant sensiblement les mêmes pouvoirs que les comités techniques paritaires de la fonction publique, c'est-à-dire à même de donner un avis sur toutes les questions d'organisation et de fonctionnement des services qui ont une incidence sur la relation avec les usagers. C'est en associant ainsi les usagers au fonctionnement global des services que l'on pourrait éviter de les voir se cantonner à une approche étroitement consumériste ou catégorielle.

La qualité comme élément de la performance globale des administrations

Le deuxième point essentiel pour réussir une politique de qualité des services publics est de ne pas faire de la qualité un élément exogène et « décoratif » par rapport à l'exécution des missions d'une administration mais d'intégrer la dimension qualité dans les objectifs de performance de chaque administration. C'est ce que démontrent toutes les expériences réussies dans ce domaine.

L'occasion est donnée de généraliser cette approche par la mise en place de la LOLF. La nouvelle loi organique relative aux lois de finances prévoit, en effet, de structurer le budget de l'État en programmes. Les responsables de programme bénéficieront de marges de manœuvre accrues et responsabilisantes (fongibilité asymétrique) avec en contrepartie l'obligation de se mobiliser le plus efficacement possible au service des objectifs du programme, à hauteur de cibles de résultat matérialisées par des indicateurs chiffrés.

Le processus de détermination des objectifs, des cibles de résultat de chaque programme doit se traduire au niveau des indicateurs choisis par un équilibre entre des indicateurs d'impact final, des indicateurs de qualité et des indicateurs d'efficience.

C'est ainsi que la qualité se trouvera intégrée et adaptée aux finalités de chaque politique publique et de manière équilibrée, en tenant compte du possible c'est-à-dire des moyens disponibles et de l'efficience de leur mise en œuvre.

C'est aussi par ce processus que l'aspect qualité sera un des éléments importants de l'évaluation de l'action des services et de leur responsable.

C'est aussi par lui qu'il sera parfaitement légitimé puisqu'intégré dans les « projets annuels de performance » qui seront présentés en annexe à la loi de finances et donc approuvés par le Parlement.

Une des conditions de réussite de cette mutation culturelle repose sur le contrôle de la qualité des programmes (l'un des points de contrôle étant l'intégration suffisante des objectifs de qualité et des indicateurs associés). Le Comité Interministériel d'Audit des Programmes que je préside a, notamment, pour vocation d'y veiller.

Transversalité et verticalité de la qualité

La définition de la qualité doit à l'évidence être adaptée à chacune des missions exercées par les administrations. La qualité de l'administration pénitentiaire ne s'apprécie pas de la même manière que celle du trésor public. C'est cette adaptation et cette intégration que permet la LOLF. De cette définition par programme ou actions découlent l'intégration dans les objectifs et l'évaluation managériale.

Mais cela n'exclut pas toute approche transversale. Il existe des fonctions dont les caractéristiques sont très voisines dans plusieurs administrations. C'est le cas des conditions d'accueil du public, du traitement des courriers par exemple. Il ne serait pas souhaitable dans ces domaines d'avoir des conceptions trop hétérogènes car les personnes, qui peuvent alternativement avoir à faire avec plusieurs services, ressentiraient négativement des différences de traitement caractérisées.

C'est pourquoi une approche transversale, complémentaire est nécessaire. Elle doit englober les angles d'attaque suivants :
– la définition de chartes valeurs communes ;
– la détermination d'objectifs et d'indicateurs homogènes dans les secteurs qui s'y prêtent ;
– la définition de processus de certification qualité à partir de normes transversales...

Mais deux autres actions plus nouvelles pourraient être étudiées :
– l'une viserait à donner au Gouvernement et au Parlement une vue objective et quantifiée du degré de complexité de la législation et de l'impact des efforts de simplification car la complexité est à la fois un obstacle à la qualité des services et un facteur de coût important. Cela suppose la définition d'un indicateur global (ou par grand domaine de législation), de complexité des règles. Je propose qu'une équipe universitaire soit chargée de réfléchir aux modalités de création et aux conditions de mise en œuvre d'un tel indicateur qui inclurait la prise en compte de divers paramètres tels la longueur des textes, leur imbrication, leur lisibilité, leur degré de variabilité.
– l'autre aurait pour objectif de faire jouer l'émulation entre les diverses administrations et de leur donner le moyen de se comparer aux autres structures dans l'efficacité de leur effort qualité. Pour cela, il conviendrait de mettre en place un baromètre de la qualité (sur la base d'enquêtes

périodiques mais aussi des résultats obtenus dans chaque programme par rapport aux objectifs affichés), permettant non pas de mesurer la qualité par rapport à un absolu mais de situer le degré de satisfaction atteint en relatif. Là aussi, une recherche universitaire serait utile afin de préconiser une méthodologie dont la fiabilité pourrait être acceptée. Une efficacité supplémentaire pourrait être atteinte si ce baromètre permettait de donner des références étrangères.

– dans le même esprit, il convient, à titre de substitut à la concurrence, de faire réaliser périodiquement par les corps de contrôle des bench-mark interministériels, étendus aux administrations étrangères de façon à donner à chacun des termes de référence et de comparaison permettant de se situer. Chaque fois que cela est possible, la comparaison doit être étendue aux processus similaires gérés par l'entreprise privée.

Le déverrouillage des facteurs de non-qualité

Ma dernière série de réflexions portera sur le fait que l'effort qualité est actuellement freiné par un certain nombre de blocage et de limites sur lesquels il faut se réinterroger. Je souhaite évoquer, à cet égard, l'incidence des règles d'utilisation des identifiants nationaux de personnes, le débat sur la proximité ou l'accessibilité des services publics, les dangers de la juridicisation excessive des rapports entre usagers et administrations.

Le cloisonnement entre administrations a des effets très défavorables en termes d'efficacité, de coût et de contraintes redondantes pour les usagers. L'informatisation des procédures et les possibilités d'échanges de données dématérialisées sont l'outil privilégié pour diminuer les contraintes sur l'usager, éviter des erreurs à son détriment, supprimer les redondances de collecte d'informations, améliorer l'efficacité dans la mise en œuvre de certaines missions et diminuer les coûts. La clef du développement de ces échanges est la disposition et la généralisation d'un identifiant commun des personnes. C'est ce qu'ont compris et mis en pratique beaucoup de pays.

Or, la France est dans une situation particulière à cet égard du fait de sa réglementation spécifique et de l'existence de la CNIL. Ma longue expérience administrative m'a montré combien l'interprétation qui était faite de cette réglementation prenait difficilement en compte les impératifs de simplification, de réduction des coûts, d'élimination des redondances, de sûreté d'identification et par conséquent de service à l'usager. Le soupçon a priori qui pèse sur les administrations qui tentent d'utiliser les identifiants de personne, la lourdeur des procédures d'avis, les contraintes non négligeables imposées en contrepartie d'avancées modestes me paraissent dans certains cas avoir conduit à plus d'inconvénients pour la vie sociale que d'avantages pour la protection des libertés. Les administrations intériorisent parfois tellement ces contraintes qu'elles renoncent à des modernisations évidentes, le danger est alors que l'argument de la loi informatique et libertés serve d'alibi au conservatisme et à l'immobilisme, voire à la protection des fraudeurs.

Il me paraît indispensable qu'une réflexion soit menée, à partir d'un diagnostic international afin de déterminer si notre dispositif ne doit pas évoluer sur ce plan. Il est fondamental de libérer l'utilisation d'identifiants communs de personnes pour les actions destinées à améliorer la productivité des administrations tout en allégeant les contraintes de fournitures d'informations pesant sur les usagers.

Un autre débat mérite d'être clarifié, c'est celui de la localisation des réseaux administratifs sur le territoire. Un contexte de moyens publics forcément limités conduit à la recherche de gains de productivité et commande de répartir les emplois en fonction des enjeux. Cela débouche sur des projets de redéploiement qui se heurtent à la préoccupation, également légitime, du maintien des services publics en milieu rural. La résultante est souvent le blocage de réformes qui auraient conduit à une amélioration sensible de la qualité de service, par une professionnalisation accrue au sein de structures ayant la taille nécessaire, et par un renforcement des effectifs, au service des zones urbaines, périurbaines et littorales dans lesquelles les usagers pâtissent d'un manque de moyens adaptés.

Pour sortir de manière positive de ce débat, il me semble souhaitable de privilégier le concept d'accessibilité des administrations plutôt que celui de proximité.

Habitant d'un arrondissement périphérique de Paris, je dispose d'un service de délivrance de cartes d'identité et de passeports proche (je peux m'y rendre à pied) mais inaccessible car bien avant l'ouverture, il se forme une file de demandeurs (à l'extérieur des locaux !) et, quelle que soit l'heure, l'attente est au minimum de deux heures, ponctuée de gestes d'agressivité de tentatives de certains pour gagner quelques places, d'inquiétude lorsqu'un employé s'éloigne vers la machine à café, ce qui génère un stress constant. Dans certaines zones rurales, l'accès à un guichet pour le même service peut nécessiter dix minutes en voiture automobile ou bus mais il n'y a pas de file d'attente et le service est délivré rapidement, dans un climat détendu. Dans un cas le guichet est proche mais très peu accessible et dans l'autre il est un peu éloigné mais très accessible.

Ce débat du redéploiement géographique des moyens est complexe mais la France ne peut en faire l'économie. En tout état de cause il n'est pas acceptable, ni pour l'usager, ni pour le citoyen, ni pour le contribuable, de stériliser dans des localisations des emplois publics sous-utilisés alors que dans d'autres la qualité de service est considérablement dégradée. Une nouvelle réflexion sur ce thème, plus ouverte, plus novatrice est indispensable, incluant notamment l'utilisation des réseaux de traitement à distance. Il faut en effet se placer résolument dans la perspective de généralisation des télétraitements.

Enfin, je souhaite attirer l'attention sur les excès du juridisme appliqué aux relations entre les usagers et les administrations. Prenons l'exemple des délais de réponse aux courriers. Il est tentant d'inscrire dans un texte législatif ou réglementaire l'obligation de réponse dans les deux mois, assortie du fait de considérer la non réponse pour un acquiescement.

Cette solution juridique est facile mais elle ne génèrera pas de la qualité dans les relations entre les usagers et les administrations. Elle créera un formalisme coûteux qui stérilisera des moyens et engendrera des contentieux inextricables mettant en cause l'interprétation délais postaux de transmission, contentieux qui profiteront plus aux procéduriers qu'aux personnes de bonne foi. Elle placera les uns et les autres dans des postures de méfiance et conduira certains services à des réponses négatives de précaution.

Il est infiniment préférable de fixer des objectifs contractuels, négociés avec les administrations, assortis d'indicateurs précis de mesure, qui rendront indispensables des plans d'action de révision des processus et seront progressivement rendus plus ambitieux au fur et à mesure des progrès d'organisation, avec à la clé la mise en cause de la responsabilité administrative des chefs de service qui ne pourraient justifier leurs retards par rapport aux cibles de résultat. Là aussi, le bon vecteur de ces progrès est la mise en œuvre de la LOLF.

L'amélioration de la qualité des services administratifs ne se décrète pas mais résultera des progrès dans le management orienté vers la performance globale. On ne fait pas pousser une plante plus vite en tirant dessus, il faut les soins d'un bon jardinier.

André Barilari,
inspecteur général des Finances

Contribution de Pierre Richard

La note du 31 octobre 2003 propose une revue des recommandations possibles en vue de l'élaboration du rapport de la Commission.

N'ayant pu me rendre à la réunion du 4 novembre, je me permets d'apporter ci-après les quelques réflexions que m'inspire la lecture de cette note (en suivant son plan pour faciliter la tâche).

* * *

En préambule, j'observe que la lecture de cette note peut laisser accroire que les services publics sont le seul apanage de l'État, alors que dès maintenant (c'est-à-dire avant même les évolutions prévues dans les projets du Gouvernement en matière de décentralisation) le « dispensateur » de services publics est absolument protéiforme : cela va de la préfecture ou de la mairie, au buraliste – en passant par les opérateurs publics (SNCF, EDF...) ou privés (Compagnie des eaux, concessionnaires privés de transport urbain,...) en passant par les services sociaux (sécurité sociale, centres locaux de diverses natures...) et par les notaires... sans oublier la Perception qui travaille pour nombre d'entre eux !

Ceci mérite d'être souligné d'autant plus que l'analyse de la relation à l'usager montre bien qu'elle pose problème, quel que soit le mode de fonctionnement ou le statut du gestionnaire de service public !

S'agissant de la mesure du défi et de l'opportunité :
– *l'enjeu « administratif » me paraît essentiel, car il constitue en effet à lui seul le volet « motivation » des agents publics ;*
– la « qualité » – dans son acceptation ISOLE – apporte les constituants techniques de la mesure d'efficience... sous bénéfice – là comme ailleurs – de l'inscrire dans la durée.

S'agissant du management public (en observant qu'il s'agit ici de se concentrer sur les « opérateurs » d'État, voire locaux) :
– la « contractualisation professionnelle responsabilisante » m'apparaît essentielle, sous bénéfice en effet que l'autorité opérationnelle dispose bien des leviers de progrès que sont :
. un budget complet d'objectifs,

. des facultés de modulation de rémunérations à son niveau (avec double cliquet collectif et individuel ?),
– la responsabilisation accrue des cadres dirigeants publics doit s'appuyer sur un soin particulier à apporter au déroulement de leur carrière : ne pourrait prétendre à une telle fonction qu'un cadre qui – quelle que soit sa formation initiale – aurait rempli précédemment des fonctions d'encadrement à des stades successifs dans la hiérarchie fonctionnelle ;
– quant à l'évaluation, les solutions les plus pragmatiques sont à inventer avant même d'en tirer trop de généralisations théoriques qui seraient contre-productives !
– par ailleurs, aurons-nous le courage un jour de s'extraire du carcan des statuts pour permettre les flexibilités requises !

S'agissant de la place de l'usager :
– le souci d'une coopération active des usagers au progrès permanent du service qui leur est rendu, milite en effet pour le développement de « comités d'usagers » – sous les formes et les appellations les mieux adaptées. Plus que le mode de leur constitution, il apparaît utile de s'assurer par une rotation adéquate, que ne s'institue pas le « corps des usagers professionnels » !
– quant à la notion de guichet unique, elle passe certainement d'abord par l'existence – au sein de chaque grand service public concerné – de « facilitateurs » destinés à aiguiller l'usager dans ses démarches, puis par la conception de « points d'aiguillage » entre plusieurs services dont la mise en synergie paraîtrait évidente – ceci vaut certainement au premier chef à l'échelon local, vraisemblablement de la mairie.

S'agissant de l'intégration de l'objectif qualité dans l'action :
– conjuguer subsidiarité et décentralisation constitue à mes yeux le processus moteur de la recherche de qualité. Les exemples existent déjà qui montrent la pertinence quant à la gestion au plus près et son adéquation avec l'adhésion plus massive des usagers, et/ou des contribuables. Il reste certainement de grands efforts à faire dans la relation « client-fournisseur » – car, en la matière, c'est plus souvent la forme qui pèche pour emporter cette adhésion !
– sur les moyens d'éviter un « juridisme excessif », il m'apparaît dangereux de vouloir régler la question en recherchant plus de « commodités de prestations » sans s'attaquer à la racine du mal. Est-il utopique de penser qu'un texte opposable à l'usager devrait être en lui-même compréhensible par un individu de « culture moyenne » – ce qui implique un effort de vocabulaire et une absence de références ésotériques !

Enfin, sur la mise en place de cette politique qualité
– pourrait-on compléter ainsi le nom de baptême de cette politique : « France, terre de qualité des services » ? Je pense en effet que le mot qualité ne sonne pas dans le sens recherché auprès du grand public (mais c'est à vérifier) ;
– sur la méthode, prenons garde de ne pas apparaître à l'inverse même de ce que nous recommandons par ailleurs. Une telle politique comporte à l'évidence un décalage évident entre l'action entreprise et les bénéfices qu'on en attend ; des recommandations opératoires doivent donc d'entrée être explicitées en termes de coûts-avantages pour emporter l'adhésion...

surtout dans la sphère publique, où le temps n'a pas la même valeur financière que dans la sphère privée.

* * *

Voici donc quelques réflexions que j'aurais voulu exprimer à notre dernière réunion et que j'ai pensé utile de vous communiquer au moment où notre Commission entame la phase finale de sa mission.

Pierre Richard

Contribution de Bernard Candiard

Par courrier du 30 septembre 2003, vous avez souhaité que les membres de la commission « qualité des services publics » vous fournissent une note présentant les idées qu'ils estiment importantes en matière de qualité des services publics.

Les réflexions de caractère général ont été fort bien exposées lors des travaux de la commission, qui ont aussi bénéficié de témoignages remarquables.

Ainsi, dans le rapport d'étape (30 juin 2003) et dans les orientations proposées (18 septembre 2003), vous avez opportunément présenté les malentendus à éviter et bien défini la portée de l'engagement qualité, qui doit concerner la totalité du service et pas seulement les attributs annexes de la prestation. Vous avez aussi souligné que les conditions d'un véritable management public sont rarement réunies, les directeurs n'animant généralement pas de véritables centres de responsabilité (indispensables pour pouvoir exiger un compte rendu de la gestion et une démonstration permanente de l'utilité de la structure, contrepartie du budget alloué).

J'ajoute que l'acceptation du niveau de prélèvements obligatoires d'un pays dépend bien de la manière dont sont perçus les services rendus en contrepartie. À cet égard, les Français sont persuadés de l'existence d'un immense gaspillage des fonds publics, de sorte qu'il n'y a au fond pas contradiction entre leur exigence d'obtenir toujours plus de services de la part de l'État et leur sentiment que les impôts sont trop élevés. Comment mieux remédier à cette situation que de mettre les services administratifs en mesure de justifier de leur utilité, ce qu'ils sont incapables de faire aujourd'hui.

Par ailleurs, l'impératif de qualité constitue un levier essentiel de progrès et de changement pour les services publics. En l'absence de sanction économique, les services publics administratifs sont en effet poussés à évoluer par leur environnement général où les niveaux de qualité offerts et exigés ne cessent de s'élever : en effet, lorsque les usagers constatent que le secteur commercial et bancaire améliore sa qualité de service et offre de plus en plus de facilités grâce à de nouvelles possibilités techniques et gestionnaires, ils acceptent difficilement de ne pas retrouver les mêmes standards dans les services publics. Or, si les services publics

n'évoluent pas eux-mêmes, ils sont de plus en plus remis en cause par le secteur privé là où la concurrence est présente, et par les usagers surtout, qui se montreront de moins en moins satisfaits. C'est donc le facteur de « concurrence par comparaison » [1] de la qualité du service rendu qui joue le rôle d'aiguillon pour l'administration, puisqu'il en va de la crédibilité de l'État et du service public.

Au-delà de ces considérations générales, je me limiterai à évoquer le sujet sur lequel je travaille depuis un an : la qualité de l'accueil. Aborder ce sujet me semble d'autant plus opportun que l'accueil est à la fois révélateur et victime des insuffisances de la qualité des services et que la fonction accueil est généralement négligée dans les services publics « non marchands ».

Je précise tout d'abord qu'il ne s'agit pas seulement de bons sentiments.

L'amélioration de l'accueil, l'orientation vers tel type d'accueil peuvent avoir une incidence financière non négligeable et générer une rationalisation des méthodes de travail, comme cela a pu être constaté dans des secteurs tels que la banque et l'assurance, mais aussi dans les structures administratives qui les ont mises en pratique.

Ainsi, dans les évaluations existantes, parmi les différents modes d'accueil, le téléphone apparaît comme le moins coûteux en termes de temps et de budget. En particulier, EDF a évalué dans une étude que là où un accueil téléphonique dure 5 minutes, un accueil physique nécessite 30 minutes, un accueil courrier, trois heures et une réclamation huit heures.

Au Canada, l'Agence des douanes et du revenu a fait le même type de calcul, en comptant que là où un accueil téléphonique coûte 5 dollars canadiens, un accueil physique revient à près de 10 dollars, et un accueil courrier à 20 dollars (comptabilité analytique, septembre 2002).

L'accueil téléphonique, qui est pourtant particulièrement déficient dans l'administration, devrait donc être privilégié par elle, pendant qu'elle accompagne la montée en puissance de l'utilisation des technologies de l'information. Mais, comme il s'agit d'inciter et pas de contraindre les usagers, l'administration se doit de leur offrir un accès multicanal, en valorisant chaque mode d'accueil pour ses atouts spécifiques.

Il est essentiel de responsabiliser la hiérarchie et d'impliquer tous les services.

Les agents d'accueil ne maîtrisent qu'une partie du processus accompli avec l'usager, et les ressources dont ils disposent sont limitées. Car l'usager ne souhaite pas seulement avoir un accueil plus courtois dans un cadre plus agréable, il attend surtout que l'information qu'il demande lui soit communiquée et que son dossier soit traité efficacement.

(1) Concept développé par Gilles Jeannot dans son ouvrage *Les usagers du service public*, PUF, 1995.

Or, ces éléments dépendent moins des services d'accueil (« front office ») que des services « techniques » (« back office ») et de la circulation de l'information entre eux. Les agents d'accueil ne sont que les médiateurs. S'ils ne parviennent pas à assurer un accueil de qualité, c'est généralement parce qu'ils sont insuffisamment reliés aux services gestionnaires, peu soutenus par l'encadrement, et qu'on ne leur donne pas les méthodes de travail et les outils techniques adaptés.

L'accueil doit donc être perçu de façon globale, à la fois comme un système (un ensemble de services fonctionnant en interaction pour atteindre un objectif commun), un mode de management et un comportement. L'améliorer, c'est donc jouer simultanément sur ces trois volets. Cela suppose à la fois un fort engagement des parties prenantes (direction, encadrement intermédiaire et agents d'accueil) et un pilotage transversal s'appuyant sur des personnes ressources dans tous les services.

Une condition essentielle de progrès réside aussi dans la professionnalisation de la fonction accueil.

L'accueil doit être reconnu en tant que métier à part entière requérant des compétences particulières. Une première forme de reconnaissance consistera à établir des appellations génériques pour les métiers d'accueil et à définir clairement leur contenu.

Il est en outre indispensable que l'administration remédie au manque de formations spécifiques aux métiers de l'accueil. Les agents affectés à l'accueil doivent bénéficier d'une formation adaptée au poste qu'ils vont occuper.

Il est enfin indispensable que les aptitudes et compétences acquises à l'accueil puissent être valorisées dans la carrière des agents : ce qui suppose notamment d'offrir aux agents une perspective crédible de commencer leur carrière dans un poste d'accueil puis d'évoluer par la suite vers une autre fonction ou, au contraire, d'offrir à certains agents la possibilité de se tourner vers l'accueil au cours de leur carrière sans que cela apparaisse comme une rétrogradation.

L'administration doit sortir de la simple logique de l'offre et se tourner vers les attentes.

Omettre de se poser la question de savoir « quel est le besoin/l'attente des usagers ? » amène parfois à mettre en place une offre de service coûteuse qui ne fait pas forcément l'objet d'une attente, alors même que d'autres domaines importants aux yeux des usagers ne fonctionnent pas de manière satisfaisante. Par exemple, le MINEFI reconnaît avoir il y a quelques années sur-investi sur les TIC, en oubliant l'accueil téléphonique qui faisait pourtant l'objet d'une attente bien plus forte de la part des usagers.

Autrement dit, l'administration doit chercher à connaître ses usagers tels qu'ils sont, et non plus se fonder sur la représentation qu'elle veut bien s'en faire. Pour cela, elle doit recourir aux diverses méthodes d'évaluation des attentes et de la satisfaction des usagers, allant des sondages réalisés par des instituts professionnels aux simples questionnaires auto administrés.

La connaissance des attentes réelles fournie par l'analyse des résultats des enquêtes constitue alors un paramètre préalable majeur pour toute démarche d'amélioration du service : c'est elle qui doit déterminer la définition des objectifs et des priorités pertinents, ainsi que les engagements qui vont être affichés vis-à-vis des usagers.

Dans un second temps, pour garantir la mise en œuvre concrète et le suivi des engagements fixés, une démarche d'évaluation régulière de la satisfaction des usagers doit également être intégrée à la stratégie de l'institution. Les enquêtes et la connaissance empirique qu'elles apportent permettent en effet d'ajuster aux usagers les politiques conduites, et de maintenir l'effort de progrès vers une meilleure qualité de service.

L'administration doit aussi mettre en place une véritable politique de traitement des réclamations.

Les réclamations représentent un indicateur intéressant de dysfonctionnement des services du point de vue de l'usager, que les administrations n'exploitent pas assez. Or, la mise en place d'une politique d'analyse systématique des réclamations et de leurs motifs constitue un moyen précieux de compréhension des attentes des usagers. Cela permet de mieux repérer les types de griefs, d'interrogations, d'incompréhensions et les insuffisances d'information des usagers sur la législation et les procédures en vigueur. Ainsi, des opérations d'amélioration de service nécessaires peuvent être engagées sur cette base.

Par ailleurs, il est toujours préférable, pour les usagers comme pour les services publics, de privilégier le dialogue pour dénouer des situations de blocage plutôt que de s'engager dans des procédures contentieuses longues, coûteuses et aléatoires.

Or, la tendance de la plupart des services publics consisterait plutôt à ne pas faciliter le dépôt de réclamations ou à ne pas y répondre pour éviter d'avoir à reconnaître leurs erreurs le cas échéant. La responsabilité de recueillir et de traiter les réclamations est rarement attribuée à une personne ou à un service. Par conséquent, face au flou et au manque d'information qui règnent en la matière, les usagers qui ont une réclamation à faire se trouvent souvent désorientés et peuvent être conduits à s'en remettre aux tribunaux administratifs, alors que leur problème aurait pu être réglé à l'amiable.

Il est donc très important que chaque administration soit dotée d'un système structuré de gestion des réclamations, qui définisse clairement les responsabilités et qui permette une remontée des réclamations au niveau national. Le niveau normal de gestion des réclamations doit se situer dans chaque service au niveau local. Mais il est utile qu'un recours soit également possible au niveau central dans les cas où les réclamations ont été rejetées ou n'ont pas été correctement traitées par les services concernés.

Bernard Candiard
Paris, le 27 octobre 2003

Contribution de Bernard Averous

Invité à participer à la commission « Qualité des Services Publics », j'étais celui qui connaissait le moins bien la fonction publique, l'administration et toutes les réflexions engagées depuis de nombreuses années pour l'amélioration de la qualité du Secteur Public [1].

J'ai été frappé par la pertinence et la richesse des analyses, des réflexions conduisant à définir ce que devrait être « une administration, une fonction publique de qualité ». Comme dans toutes les approches qualité on y retrouve le rôle indispensable du management, de l'écoute client, de la mesure des résultats, de l'implication de chacun,...

Mais si l'on peut se mettre assez facilement d'accord sur ce que devrait être cet « état de qualité », la vraie question reste : Quel est le chemin ? Comment y parvenir ? C'est à cette question que je souhaiterais apporter une contribution.

Si le système produit de la non-qualité il ne sert évidemment à rien d'en accuser les acteurs, des managers aux agents en contact avec les clients-usagers-citoyens, mais il faut comprendre pourquoi des femmes et des hommes normaux, qui ont en général le sens du « service public », sont amenés à contribuer à la non-qualité.

Quel enjeu auraient-ils à produire de la qualité aujourd'hui ? Qui les juge sur la qualité du service rendu ? N'est-il pas plus efficace pour sa carrière de servir son supérieur plutôt que ses subordonnés ou ses clients ? Évidemment il existe de nombreux exemples d'authentiques réussites d'amélioration de la qualité, mais elles sont souvent suspendues à leur promoteur et disparaissent avec lui, ce qui montre bien qu'elles ne sont pas générées par le système, mais par la volonté et le courage d'une personne.

Quand on évoque la qualité du service public, on parle aussi d'améliorer la performance du Service Public. Mais qui peut parler de performance si l'on n'a pas défini l'objectif, le résultat à atteindre ? et c'est probablement là que se situe le cœur du problème : « définir le service que

(1) Les analyses et réflexions engagées ne concernent pas les entreprises publiques.

l'on veut rendre ». Comment mobiliser, impliquer des agents si l'on n'a pas défini (et, si possible, avec eux) le service que l'on veut rendre ?

Définir ce « service voulu » suppose, d'une part, que l'on connaisse les attentes des clients-usagers-citoyens et, d'autre part, que l'on ait explicité les objectifs stratégiques que l'on poursuit, car le « service voulu » intègre ces deux dimensions et doit traduire en termes opérationnels le résultat que l'on veut obtenir. Ces objectifs de « service voulu » ne s'expriment pas par les moyens ou les actions nécessaires pour y parvenir mais par le résultat voulu pour le ou les clients (l'état pouvant être considéré comme l'un des clients).

Exprimer le but, l'objectif de son travail en terme de résultats voulus pour les différents types de client conduit à un changement de regard sur son activité. Ce regard est aujourd'hui introverti et porté plus sur l'interne, sur les processus, sur les conditions de travail que sur le résultat client. Il n'y a pas de démarche qualité possible dans l'administration et la fonction publique sans extravertir le regard collectif, sans passer plus de temps et d'énergie à régler les problèmes qui se posent avec le client, qu'à régler les problèmes internes. L'animation managériale de ce changement doit s'appuyer sur la mesure du résultat : l'écart entre le service réalisé et le service voulu.

Évidemment, définir le service voulu et en mesurer l'atteinte ne suffit pas à constituer une démarche qualité mais peut en être, me semble-t-il, à la fois le point de départ et le fil rouge. Le point de départ car cette démarche peut rencontrer l'adhésion des personnels, car elle s'appuie sur leur sens du service public (et nous ne disposons pas de nombreux autres « moteurs », pour mettre en mouvement les agents du secteur public !)

Cette approche de la qualité par le « service voulu » est un fil rouge car elle conduit à poser tous les problèmes cruciaux de la qualité publique, notamment ceux du management et de la complexité administrative, et donne un sens général à la démarche : nécessité de revoir le management, pour améliorer le service, pour atteindre le service voulu, nécessité de s'engager dans la simplification administrative pour améliorer le service, pour atteindre le service voulu. Cette approche donne aussi un sens à la nécessaire réorganisation des processus internes. Cette approche met le service rendu au cœur de la démarche qualité et interdit toute démarche qualité « cosmétique ».

Enfin, les actions et les résultats sont communicables aux clients-usagers-citoyens, qui peuvent être associés à la définition du service voulu et aux résultats obtenus. Cette communication est indispensable pour sortir du cercle vicieux actuel – des fonctionnaires se ressentant non respectés par les « administrés » et des « administrés » se ressentant non respectés par les fonctionnaires – et tenter de rentrer dans le cercle vertueux de la reconnaissance, de la considération mutuelle.

Évidemment cela suppose du temps et donc de la permanence dans les orientations.

On a coutume de dire que la qualité n'est pas un but mais un chemin, jalonné de changements et de progrès permanents, pour progresser sur ce chemin il faut un « moteur » qui mobilise les énergies, je pense que l'« amélioration de service » peut être ce moteur car elle se nourrit d'une valeur suffisamment partagée et inexploitée aujourd'hui : le sens du service public.

C'est cette démarche, cette mise en mouvement, qu'il convient d'« outiller » par une définition opérationnelle du service voulu, par la mesure du service réalisé et par sa communication.

Cette approche ne permettra évidemment pas d'économiser une véritable réforme managériale, ni celle de la simplification administrative, mais elle leur conférera tout leur sens : la qualité du service public.

Bernard Averous

Contribution de Sylvie Trosa

La qualité, ou la réhabilitation du management

Il peut paraître paradoxal de devoir plaider la qualité aujourd'hui alors que la plupart des pays développés s'y sont engagés depuis les années 1980. Tirons en la conclusion que l'affaire est urgente. La qualité peut être définie par deux volets : l'écoute des usagers et l'amélioration des processus internes pour délivrer un meilleur service. Ces deux dimensions rencontrent aujourd'hui des obstacles culturels et pratiques forts.

L'écoute des usagers

Nous n'avons pas une culture de l'usager, malgré tous les mots d'ordre, les fonctionnaires pour la plupart considèrent que l'usager premier est le ministre et ses demandes à travers son cabinet mais non l'usager extérieur. Une culture de la réponse aux coups de fil, aux lettres, de la simplification permanente des formulaires, de la consultation avant de décider n'existe pas de façon commune. Pourquoi ? parce que l'administration tant centrale que déconcentrée est devenue une affaire de médecine urgentiste, la multiplication des cabinets et de leurs effectifs, le changement de plus en plus rapide des politiques font que l'on ne cesse de parer au plus pressé. Par ailleurs la culture dominante demeure celle de la procédure, où l'usager n'a pas de place car consulter, écouter, avoir des réseaux d'information suppose une culture de l'initiative et de l'influence où le fonctionnaire « externalise » son action plutôt que de s'en tenir aux règles de son organisation. L'usager ne se décrète pas, il se pratique.

Enfin, il est nécessaire de mentionner la culture très française de l'intérêt général et de son ambiguïté fondamentale. Il est bien sûr impossible de nier la nécessité d'une autorité de synthèse ou arbitrage entre la multiplicité des intérêts et donc l'impérieuse construction d'un intérêt supérieur. Néanmoins cette construction n'émane pas souvent d'une écoute sérieuse de la diversité des points de vue, de ce qu'ils ont de pertinent, et résulte plus de l'avis d'autorité d'un individu qui, parce qu'il a

passé un concours attestant de son intelligence, tranche de par lui-même. Or, il n'y aura pas d'écoute des usagers tant que l'administration sera sûre de sa position à 100 %. Enfin, le moment est probablement le plus difficile pour l'écoute car les sociologues le montrent, notre société est celle du tout, tout de suite, de l'individualisme et du narcissisme qui font que les nécessaires contraintes qu'impose la vie en commun ne sont plus comprises et acceptées. L'écoute est donc une affaire de multiples évolutions, des fonctionnaires ET des usagers, d'un apprentissage du respect et de la connaissance réciproque.

La qualité trouble et dérange parce qu'elle ne relève pas d'une technique univoque du type écoutons les usagers, et faisons ce qu'ils demandent mais d'un « compromis raisonnable » entre des considérations diverses, telles que la synthèse entre les intérêts, la préoccupation du long terme, la capacité de dire non aux demandes injustifiées ou impossibles à financer, bref c'est une pratique difficile et exigeante.

L'amélioration des processus

être de qualité, suppose du temps et de l'énergie. Parce qu'il faut finement analyser les processus et procédures, et donc prendre le temps de se faire, parce qu'aussi l'amélioration n'est jamais acquise une fois pour toutes mais relève de l'amélioration continue, d'une attention permanente. Or, c'est là que sauf exceptions admirables (l'administration pénitentiaire, les services vétérinaires, certaines DDE, établissements publics et des hôpitaux exemplaires) le bât blesse. Un travail qualité suppose que les fondements minima de la gestion soient établis. Or, ils ne le sont pas. On pourrait dire que gérer suppose une trilogie : la nécessité de connaître ses propres résultats à atteindre, une capacité de gérer ses ressources humaines et financières, une possibilité d'imaginer des stratégies d'action qui ne soit pas trop bridée par des textes. Or, l'on pourrait dire qu'aucune de ses dimensions n'est présente aujourd'hui.

Les résultats

certes la Loi organique sur la loi de finances (LOLF) constitue un progrès décisif en demandant que les programmes soient assortis d'objectifs de performance, mais les administrations ne se sont pas encore engagées dans la cascade de la performance c'est-à-dire la définition des résultats, exprimés de façon concrète et vérifiable, à tous les niveaux de la hiérarchie. Chaque fonctionnaire ne signe pas un contrat d'objectifs personnel sur la base duquel il est évalué. L'évaluation des résultats est balbutiante, tant parce que la thématique de l'évaluation a pratiquement disparu des textes et discours officiels et qu'il n'existe plus d'institution qui la porte, ni de budgets qui la serve. Trouve même nombre de hauts fonctionnaires qui rejetent l'évaluation car on ne saurait pas ce que c'est (alors qu'elle est définie et pratiquée depuis la fin de la seconde guerre mondiale, Joseph Palumbo, 1951) et que ce serait trop complexe, alors qu'à l'inverse

on pourrait se demander quelle est la justification d'un service public qui ne s'interroge pas sur l'utilité ou l'efficacité de ses actions.

Le parlement ne joue pas non plus ce rôle d'aiguillon indispensable aux résultats, qui supposerait des élus plus présents, moins de cumul. Un fonctionnaire français n'est pas accoutumé à être auditionné sur une base régulière par le parlement, alors que cette audition oblige à constituer une expertise, à produire des chiffres et des analyses qui font avancer l'action publique. S'il n'y a pas d'évaluation, il n'y a pas non plus son fondement constitutif, qui est la connaissance d'objectifs et de résultats à atteindre clairs et surtout stables.

Or, le cadre de la gestion publique est de moins en moins stable, tant parce que les politiques fonctionnent par effet d'annonce, régler est un problème c'est annoncer un nouveau dispositif ou créer une nouvelle agence, que parce que les cabinets comptent de plus en plus de membres (400 pour un ministère dans un gouvernement précédent alors que la direction la plus importante avait 250 emplois à temps plein). L'obtention des résultats surtout dans le service public qui par essence règle les problèmes et les situations les plus difficiles, a besoin de persévérance et de continuité. Cette continuité ne peut exister lorsque les actions publiques sont changées en moyenne tous les deux ans, ce qui est à peu près le temps nécessaire pour mettre en place un dispositif de mise en œuvre. Il faudrait au moins mettre en place un lieu qui tienne le bilan des politiques changées sans avoir jamais été mises en application ou sans que l'on sache quelle était leur utilité. La qualité comme tout effort de modernisation est un travail de fond de continuité et de cohérence (« consistency »).

La capacité de gérer les ressources humaines et financières

L'administration française n'est pas organisée en centres de responsabilité avec des centres responsables tant de la bonne mise en œuvre des politiques publiques que de la gestion des moyens. Or, qui a le plus intérêt à une bonne gestion des moyens que celui qui est jugé sur des résultats ? En pratique, la dichotomie entre des directions chargées de politiques et des directions de moyens est profondément ancrée. Or, la qualité suppose une sorte de principe de subsidiarité en matière de gestion, c'est-à-dire que ceux qui sont responsables des résultats puissent gérer les ressources humaines (sauf exceptions justifiées par la nécessité de l'unité d'une organisation et de l'équité des règles), soient conscients de leurs engagements et de leurs coûts, qu'ils puissent avoir suffisamment de liberté pour faire des choix de gestion (recruter ou sous-traiter, en quelle classe voyager, déterminer dans le cadre de fourchettes les crédits de fonctionnement, choisir ses prestataires dans des listes d'accrédités, pouvoir payer instantanément..).

Or, on est loin de cette situation, la gestion des ressources humaines demeure centralisée par le système des corps, dont la justification pourrait être interrogée (on peut avoir des recrutements par concours

et des statuts sans corps et gestion centralisée), et pour être un peu dur on pourrait dire que l'équilibre social en CAP est plus important que la réunion des bonnes conditions pour atteindre des résultats. Ce système n'est pas nécessairement bon pour les individus eux mêmes. Certes il maintient la façade du « droit à la carrière » mais ne tient pas compte de l'adaptation des profils aux emplois, qui fait que des personnes peuvent être utilisées à mauvais escient ou sous-utilisées. Si la gestion statutaire est déséquilibrée en faveur des droits des individus (la notion même de droit à la carrière) par contre la gestion des ressources au quotidien ne leur fait que trop peu de place. Le travail de benchmarking auprès de pays étrangers a souligné qu'un facteur majeur de développement de la qualité était la mise en pouvoir des personnels en contact avec les usagers. Ce que l'on appelle « l'empowerment » en anglais et qui n'a pas même de traduction française. Car il ne s'agit pas de délégation, souvent pratiquée par les chefs pour se dessaisir des problèmes qui les ennuie, mais d'une véritable mise en pouvoir, d'une capacité de prendre des initiatives, sans un système d'autorisation préalable trop lent. Certes ceci ne peut se pratiquer dans l'anarchie, ces initiatives doivent être transparentes, il faut pouvoir être en mesure de rendre compte de leur justification en permanence, d'où l'on revient à un cadre de vrai management. Le cadre court de ce texte ne permet pas de retracer la crise très profonde de la gestion des ressources humaines dans la fonction publique.

Et cette crise est liée au fait que les cadres ne managent pas assez. Manager c'est porter attention à toutes les techniques de pointe de la gestion et traquer toutes les causes de démotivation. En ce sens manager et qualité sont partiellement synonymes. Or, cela suppose du temps, temps passé à faire le diagnostic des problèmes, à convaincre chacun d'y porter remède, à se former de façon permanente. Or, les formations au management, pour des raisons financières ont décru depuis dix ans. Dans certains ministères elles sont pratiquement inexistantes. Il existe donc un système de régulation global qui n'est pas celui de la mise en pouvoir des managers et des personnels pour se donner les moyens d'atteindre des résultats de qualité et efficients.

Enfin, point lié au précédent, **les règles**. Rien ne sert de fongibiliser des budgets comme le fait la LOLF sans effort majeur de simplification des règles. « Couper le ruban rouge » a longtemps été le mot d'ordre des États Unis qui est un pays aussi prolifique que le nôtre en matière d'inflation des règles. Certes nous avons des initiatives de simplifications administratives mais elles ne rencontrent pas l'importance ni la reconnaissance qui devraient leur être reconnues. Pourquoi ce problème est-il si important ? parce que lorsque l'on passe trop de temps en procédures, on finit par se lasser et à ne plus prendre d'initiatives que de devoir soulever des montagnes à chaque fois qu'une idée surgit. Certes il est décisif d'éviter les conflits d'intérêt, mais la question est de savoir comment, ce que l'on a appelé le pari de la confiance. Faut-il faire *a priori* confiance à des fonctionnaires bien formés dans un esprit d'éthique et les contrôler *ex post*, ou faut-il produire des règles se basant sur l'exception du fraudeur ? En particulier dans un contexte de nouvelles technologies où le contrôle est beaucoup plus facile. Par ailleurs, dans l'esprit du management les règles

devraient prescrire le quoi, les objectifs et résultats à atteindre et non le comment, ie la façon de les atteindre, qui est le cœur de la qualité. Si l'on veut promouvoir une action le système bien connu de nommer un haut fonctionnaire *ad hoc* en charge de l'action, secondé par un comité ou un observatoire, avec un pouvoir de contrôle préalable ou de reporting *ex post* et sans analyse des coûts induits par le dit dispositif demeure la réponse classique.

Pourquoi ? parce qu'il est beaucoup plus facile de déterminer des façons de faire et surtout moins conflictuel (des résultats ne sont jamais parfaits à 100 %). Aujourd'hui personne ne milite en faveur de ce pari de la confiance. Pas ceux qui font les règles, parce que c'est leur métier. Pas ceux qui les subissent parce qu'ils ont peur de formes de contrôle archaïques qui punissent avec la même sévérité les risques pris consciemment et raisonnables et les fraudes. Dans nombre de pays les Cours des comptes ne jugent pas de la même façon de mauvais résultats qui se sont produits suite à un plan de management du risque consciente t formalisé, et des déficiences dues à une insuffisance d'attention au bon fonctionnement des systèmes de régulation.

Or, il ne peut y avoir de qualité sans ce pari de la confiance.

Ce constat qui peut paraître pessimiste ne l'est en rien, il ne fait que souligner l'urgence du changement.

Sylvie Trosa

Contribution de Bernard Boidin

La démarche qualité à la DREE des résultats bénéfiques pour ses usagers et ses agents

En posant les bases de la certification ISOLE 9000 en 1998, la DREE (Direction des relations économiques extérieures) a rapidement abouti à l'amélioration de la qualité de ses prestations et à la refonte de ses systèmes d'information.

En dehors des ministres, de leurs cabinets respectifs et des administrations, les principaux bénéficiaires des prestations de la DREE sont les entreprises françaises. Les sociétés sollicitent en effet les services de la DREE pour exporter, investir ou surveiller l'évolution d'un marché. 80 % d'entre elles sont des PME (Petites et moyennes entreprises). Leurs exigences sont clairement orientées vers l'obtention ou la consolidation de leurs parts de marché à l'étranger. Elles comptent sur la DREE pour leur fournir les informations et les contacts utiles pour atteindre cet objectif. Dans ce contexte, leurs attentes portent davantage sur la qualité opérationnelle et la valeur ajoutée des informations.

Grâce à la démarche de certification ISOLE, les avantages sont bien réels pour les clients de la DREE que sont les entreprises. Nous partageons aujourd'hui une plus grande communauté de pensée avec le monde de l'entreprise. Des garanties sont offertes aux clients sur la maîtrise des processus de fabrication des prestations. En interne, nous avons réussi à mobiliser les agents sur un chantier fédérateur. Nous avons capitalisé au profit de l'organisme des informations auparavant considérées comme étant la propriété exclusive des agents, et mis en place des systèmes d'évaluation des performances. Plus largement, nous avons mis à disposition du directeur de la DREE un levier sur lequel peuvent désormais venir s'appuyer la plupart des idées de modernisation.

Une démarche globale et mobilisatrice

Tout a commencé en 1997. Pour la première fois, dans une instruction « appui aux entreprises », a figuré un chapitre consacré à la

qualité, comprenant trois volets : « le dialogue avec le client », « l'évaluation des prestations », « la formation des agents ».

En fin d'année 1998, la DREE a recruté sur appel d'offres un cabinet de consultants pour étudier la faisabilité d'une certification de ses prestations aux entreprises. Le responsable qualité, directement rattaché à la direction, a pris en charge ses fonctions en novembre 1998. Un groupe de projet composé d'agents d'administration centrale et d'agents du réseau a été très vite constitué. Pendant qu'il se familiarisait et se formait à la norme ISOLE 9000, un diagnostic sur les écarts entre les pratiques existantes et les exigences de la norme a été établi en juin 1999 par le cabinet de consultants. Il concluait à la faisabilité de la certification, moyennant certaines mises à niveau : une mesure de la satisfaction client, une professionnalisation de la relation avec les entreprises, l'instauration d'une traçabilité de cette relation et d'une capitalisation du savoir-faire, la planification des activités, l'approfondissement des synergies entre les directions au commerce extérieur et les missions économiques. En dépit des chantiers que cela représentait, la direction s'est engagée, et la démarche a été déployée en 2001 et 2002. Elle concerne 2400 personnes réparties sur 180 sites dans 120 pays dans le monde. Le certificat ISOLE 9001 initial attribué en janvier 2000 a été renouvelé le 26 juin 2002 en version 2000 de la norme pour une nouvelle période de 3 ans.

Des résultats positifs acquis dans la durée

Initiatives

Plusieurs facteurs ont contribué à décider la direction à se lancer dans une telle démarche : tout d'abord, la proximité historique et naturelle de la DREE avec le monde de l'entreprise. L'introduction de la facturation des prestations, au début des années 90, a aussi constitué un levier fort : cela nous a obligés à définir une gamme de produits, avec un tarif. Ce n'était pas évident pour une organisation qui se vivait avant tout comme une administration de service.

Mais par le biais de cette transformation, les agents ont pu clairement prendre conscience qu'ils avaient en face d'eux des « clients ». Ils sont devenus plus attentifs au service rendu devenu payant. Dans le même temps, le client était en droit d'être plus exigeant vis-à-vis de nos services. L'insatisfaction qui continuait cependant à se manifester de la part d'un certain nombre de « clients » a conduit la DREE à une réflexion sur la professionnalisation de la relation entre ses agents et les entreprises. Abordée tout d'abord sous l'angle du recrutement initial et de la formation professionnelle, la problématique n'a pas été complètement résolue. C'est pourquoi la DREE a songé en 1997 à se tourner vers les normes qualité de la famille ISOLE 9000. Autre facteur de changement : le marché international de l'information, sur lequel la DREE se positionne, est devenu très concurrentiel avec l'émergence des nouvelles technologies de l'information.

L'exigence de qualité et de valeur ajoutée de l'information, qu'elle soit payante ou gratuite, s'en est trouvée redoublée. Enfin, on peut également citer comme autres éléments déclencheurs le besoin d'harmoniser les pratiques dans un réseau géographiquement éclaté, ainsi que la disponibilité de nouveaux outils informatiques.

Priorités et objectifs

L'un des objectifs de la démarche consistait à réduire le temps mis par un agent au moment d'une mutation par exemple, en cas de changement de pays ou de responsabilité sectorielle, pour devenir pleinement opérationnel. Auparavant, lorsqu'un agent arrivait en poste, il se replongeait dans les archives et les cartes de visite de son prédécesseur pour bâtir son propre réseau de relations. Cela pouvait prendre des semaines ou des mois, et la plupart du temps, tout devait être repris à zéro. En gros, on peut considérer, qu'à raison de 300 à 400 mutations dans l'année, et à raison d'une moyenne de six mois nécessaires pour être pleinement opérationnel, l'équivalent de 150 à 200 années de travail se trouvaient perdues ! Ce problème avait été identifié depuis longtemps comme une totale déperdition d'énergie. Des entreprises nous faisaient par ailleurs remonter leur mécontentement lorsque leur contact changeait. Nous avions donc des gains d'efficacité très sérieux à espérer.

Notre système de management de la qualité a donc inclus l'objectif de réduire ce temps de latence pendant lequel un agent muté se trouve non opérationnel. Cela suppose de savoir capter le savoir, le capitaliser et le partager, et nos nouveaux outils nous le permettent.

Nous avons créé en 2001 un groupe de projet qui a travaillé sur 20 à 25 grands indicateurs de nos actions, divisés en quelque 350 sous-indicateurs. Notre système de mesure et d'évaluation est désormais bâti autour de ces indicateurs et en grande partie informatisé.

Il s'est agi d'un processus long et critique, car si le pilotage par objectifs signifie que l'on mesure, nous ne souhaitons pas nous tromper ni dans le contenu de ce que l'on mesure, ni dans la fiabilité de ce qui est mesuré. Par ailleurs, nous allons continuer à travailler sur nos systèmes d'information.

Nous avons vécu en quelques années des évolutions majeures dans ce domaine. Après avoir été parmi les premiers à systématiser la messagerie électronique au sein du ministère, nous avons ensuite disposé d'un Intranet, puis d'un logiciel de gestion des entreprises clientes mondial. Toute relation client est aujourd'hui saisie dans une base de données, et immédiatement disponible pour les agents, partout dans le monde. Cela nous permet d'entretenir un dialogue direct avec le client, plus personnalisé et plus professionnel, et de lui apporter d'emblée des informations à haute valeur ajoutée. En couplant ce système à notre base de données de gestion des contacts locaux, notre réseau sera bientôt capable de mettre en relation des entreprises avec des contacts locaux. Un autre outil informatique en cours de test va nous permettre d'assurer la programmation des 180 audits internes de l'année, d'extraire automatiquement des données

sur les principales remarques ou non-conformités et de consolider l'ensemble des audits.

Cette consolidation nous mettra en mesure de présenter plus rapidement à la direction notre plan annuel d'amélioration de la qualité.

Stratégies

La démarche de certification a commencé à s'appliquer de façon relativement pragmatique. Lorsque nous avons démarré, nous étions beaucoup plus sensibles à l'argument d'une communauté de pensée avec le monde de l'entreprise via la certification, qu'à la vertu profonde et intrinsèque de la norme. Nous ne pouvions en voir tous les avantages avant de la mettre en pratique. Ce n'est qu'à la deuxième phase pilote, après la certification de six sites en 2000, que nous avons entrevu les qualités implicites de la norme pour l'ensemble du réseau et les bénéfices que la DREE pouvait en tirer. Il était par exemple clair qu'au-delà de la professionnalisation de la relation des agents avec les clients, nous allions devoir toucher à l'organisation interne.

D'autres objectifs que ceux fixés initialement sont donc venus s'ajouter en cours de route. Pour répondre aux exigences de la norme en matière de traçabilité, il nous a par exemple fallu nous doter dans un premier temps d'un logiciel de gestion des entreprises clientes. Puis, avec l'émergence des nouvelles technologies, nous sommes passés, grâce à notre Intranet, à une communautarisation de nos informations et de nos ressources. Outre les rapports d'audits, toutes nos fiches de progrès sont consultables sur le site.

Cette transparence autour des données de la démarche qualité est devenue une valeur fondamentale de la DREE. Elle a aussi permis d'uniformiser les pratiques du réseau.

De là, nous sommes passés à d'autres concepts, le benchmarking interne, la mutualisation des pratiques, la capitalisation des savoir-faire... ou à ce que certains appellent le knowledge management. Ajoutons qu'une véritable « boucle de la qualité » s'est instaurée, à partir de notre système de traitement et de suivi des fiches de progrès, depuis l'émission d'une idée d'amélioration jusqu'à la vérification de l'efficacité de la mesure d'amélioration préconisée.

Nous sommes partis d'un schéma simple : nous disposons de 180 directions régionales du commerce extérieur (DRCE) et missions économiques. Chacune devait donc comprendre un responsable qualité local, qu'il s'agisse d'un site de 48 agents comme celui de Düsseldorf, ou bien de structures plus petites, constituées de trois personnes, que nous appelons les TPME (très petites missions économiques).

La rédaction du système de management de la qualité (manuel qualité, procédures, modes opératoires, imprimés de référence...) a été réalisée par les membres du groupe de projet, à Bercy (localisation du ministère des finances à Paris), après itérations avec un comité de lecture composé de 200 agents répartis sur une douzaine de sites. Puis a été lancé

un plan de formation des 180 responsables qualité locaux et des 60 auditeurs qualité internes, et démultiplié ensuite la formation qualité à tous les agents, du standardiste au chef de poste. Nous avons ensuite commencé les audits internes ; chaque site est audité une fois par an. Tous les rapports d'audit sont publiés en libre accès sur notre Intranet.

Cet audit interne est sans doute ce qu'il y a de plus essentiel dans la norme.

Il est indispensable pour entretenir le système qualité d'une part, et entretenir le système d'amélioration continue d'autre part. Il se révèle être aussi l'outil le plus puissant pour capter l'innovation réalisée au niveau d'une mission, et la dupliquer à l'ensemble du réseau.

La mesure de la satisfaction des clients s'effectue selon deux méthodes : une enquête annuelle est réalisée auprès d'un échantillon représentatif d'entreprises et d'administrations sur l'ensemble des prestations dont elles ont été bénéficiaires. En 2002, le taux d'entités satisfaites et très satisfaites s'élevait à 90 %, et le taux des entités très satisfaites à 32 %. Nous procédons également à un envoi systématique de questionnaires d'évaluation à l'occasion de chaque prestation de service à un client. Le taux de retour des questionnaires varie de 24 % à 52 %, selon les sites, pour les prestations personnalisées et prestations sur mesure. Selon cette méthode, le taux d'entreprises satisfaites et très satisfaites tourne également autour de 90 %. Ces résultats sont encourageants. Nous souhaitons maintenant, dans l'une et l'autre de ces enquêtes, augmenter le nombre de clients « très satisfaits ».

Changements découlant des succès

Dès le départ, compte tenu de l'hétérogénéité du réseau et de l'éparpillement géographique de nos implantations, nous savions que la certification serait perçue comme une entrave à la liberté et à l'initiative au niveau local, et que l'argument « nous sommes un cas particulier » serait abondamment servi. Mais la démarche a finalement bien fonctionné, pour deux raisons : tout d'abord, nous sommes toujours partis des pratiques existantes.

Nous n'avons jamais eu la prétention de faire la révolution dans la culture et les méthodes de travail. Nous n'avons pas non plus utilisé un système qualité déjà existant, mais il a été construit à partir de l'expérience des agents. Nous avons toujours dit « voyons ce qu'il y a de bien dans ce que vous faites ». Nous sommes par ailleurs dans une administration qui fonctionne avec un certain degré « d'obéissance ». Or, la stabilité de la direction pendant ces quelques années a joué pleinement. Le message fort et unique de la part de la direction a été tout à fait fondamental. On a eu ainsi un très bon équilibre entre le « bottom up » et le « top down ».

Nous avons tout de même rencontré des facteurs de résistance au changement de la part de l'encadrement intermédiaire, qui a pu craindre au début de perdre certaines prérogatives. On a aussi vu se répandre la

crainte d'un surcroît de paperasserie liée à l'exigence de traçabilité, ou encore un certain scepticisme quant à l'efficacité et la pérennité de la démarche qualité.

Mais si l'on souhaite aller jusqu'au bout de la logique d'amélioration continue, on s'aperçoit très vite que la démarche qualité touche à toute l'organisation, que l'on se trouve en face d'un vrai projet d'entreprise ou d'un vrai projet d'administration qui doit être conduit de façon logique et ordonnée dans le temps.

La démarche qualité a en fait anticipé tout cela en maillant étroitement les objectifs. Elle a permis d'avoir des objectifs et des indicateurs qui nous aident à élaborer les cahiers des charges des systèmes d'information, et à entrer dans la nouvelle logique de gestion par objectifs introduite par la LOLF. Avec la certification, on ne peut échapper à cette remise en cause progressive et profonde de l'ensemble du système. La certification n'est finalement qu'un acte de baptême.

En conclusion

Notre démarche qualité a finalement été le moyen de ne pas perdre les innovations individuelles du réseau, qui ont toujours existé.

Cette amélioration interne a bien sûr eu un fort impact sur la perception externe. Très vite, la qualité de nos prestations s'est trouvée de plus en plus stabilisée. D'un côté, nous avions standardisé notre offre de produits, et de l'autre harmonisé nos façons de répondre au client. Cela dit, on peut penser qu'une offre de produits standardisée n'est pas forcément l'idéal pour une prestation de service intellectuel. Nous avons très vite conclu qu'il nous fallait sortir de cette rigidité initiale, nécessaire dans un premier temps pour atteindre une harmonisation au sein du réseau, pour aller au-devant des attentes du client et pratiquer, cette fois, du sur mesure.

Maintenant que le système est bien stabilisé, on le flexibilise à nouveau, en donnant des possibilités d'écart par rapport au cadre initial. Bien sûr, cette ouverture ou possibilité d'écart se trouve reliée à un chapitre de la norme, par exemple « l'écoute client », ou encore la façon dont la direction capte les attentes de la clientèle pour concevoir les produits.

Pour la DREE, cette souplesse représente un enjeu fondamental, qui permet à la fois de capter les attentes, de développer des prestations sur mesure, et de proposer un éventail de produits à partir des produits de base, en jouant sur un effet de gamme. Une PME n'exprime en effet pas les mêmes exigences selon son degré d'insertion dans la mondialisation. Elle peut bénéficier d'une gamme de service haute, moyenne ou basse pour une même prestation, selon qu'elle est primo-exportatrice, ou qu'elle dispose ou non de ressources internes. En revanche, une entreprise plus impliquée dans le développement international pourra bénéficier d'un dialogue approfondi, et presque d'une collaboration à l'élaboration d'une stratégie.

Au total, les principales caractéristiques de cette démarche peuvent être résumées ainsi :
– elle n'a pas été « un gadget » ni un « un phénomène de mode » et s'inscrit dans la durée ;
– elle a constitué un chantier « fédérateur » pour l'ensemble du réseau de la DREE et est appliquée de manière pragmatique ;
– le système d'audit mis en place pour le suivi de la qualité est générateur d'une amélioration continue des performances ;
– une démarche qualité ne peut pleinement réussir dans une administration, en lien permanent avec d'autres entités publiques, qu'à la condition qu'elle ne soit pas isolée et que tous ses partenaires publics s'inscrivent eux aussi dans un processus équivalent ;
– enfin, la démarche qualité est apparue comme un élément essentiel du dialogue social dans la direction.

Bernard Boidin
mai 2004

Contribution de Jean Kaspar, président de France Qualité Publique

France Qualité Publique considère que ce rapport constitue indiscutablement une contribution importante au progrès de la qualité publique et à la nécessaire modernisation des Services Publics.

Nous partageons l'accent mis sur :
– les multiples enjeux de la qualité publique ;
– la nécessité d'impulser une révolution culturelle dans le management des Services Publics en le fondant sur la responsabilisation de toute la chaîne de l'encadrement et l'implication des personnels ;
– l'importance d'un engagement fort de l'État, mais aussi de chacun des ministres concernés ;
– la prise en compte des aspirations et propositions des usagers même si, sur ce plan, les orientations du rapport sont timides.

Ces propositions, qui répondent à une impérieuse nécessité, impliquent d'être enrichies par des orientations qui touchent à la fois au périmètre des réformes nécessaires et à la participation organisée des agents, de leurs représentants et des usagers/citoyens.

Une politique qualité des services de l'État ne peut être qu'un élément d'une politique qualité nationale et locale de l'ensemble des services publics

La Qualité publique est d'abord **le résultat de dispositifs publics partenariaux** répondant aux besoins globaux des citoyens. L'amélioration isolée de services publics interdépendants face aux besoins peut amener à une non-qualité totale et coûteuse malgré les meilleures intentions du monde. Par exemple, la demande récurrente d'accueils polyvalents par les usagers, la politique de l'eau en Bretagne, les difficultés rencontrées par la politique de la ville, le rappellent tous les jours.

Pour créer un cadre favorable à l'amélioration de la qualité des Services Publics, il faut **un engagement politique conjoint** des différentes

collectivités nationales ou locales. Ce qui a été fait avec « la charte des Services Publics locaux » co-signée, en son temps, notamment par Messieurs Raffarin (ARF), Delevoye (AMF) « doit être envisagé pour l'ensemble des Services Publics.

Pour améliorer la qualité **du point de vue de l'habitant sur son territoire**, il est essentiel de croiser :
– une approche de management de la qualité publique territoriale mettant en évidence pour chaque type de besoin, le parcours de chaque type d'usager et les difficultés qu'il rencontre sur son territoire, le dispositif public concerné, ses objectifs de résultats avec une déclinaison pour chacun des co-opérateurs.
– une approche de management de la qualité publique nationale mobilisant les directions des organismes sur la satisfaction des besoins globaux des usagers dans les dispositifs locaux auxquels ils participent comprenant des critères qualités nationaux et des critères qualité locaux négociables avec les partenaires des dispositifs concernés.

Pour le pilotage, il faut définir :
– au plan national : des objectifs politiques qualité/coûts affichés pour un nombre limité de grands domaines publics : santé, sécurité, transports (*cf.* LOLF)... avec un pilote par domaine qui contractualisera ces objectifs qualité avec les organismes opérationnels nationaux concernés (agences, directions de ministères, entreprises publics ou privés),
– au plan régional : des objectifs politiques qualité/coûts affichés par grands domaines publics : santé, sécurité, transport avec un pilotage régional par domaine qui contractualisera ces objectifs qualité avec les organismes opérationnels territoriaux concernés au niveau régional voir *infra*-régional. Le Pilotage régional peut être en fonction des domaines un co-pilotage État-Région-Départements formalisé dans un contrat de plan nouvelle version.

Ces objectifs ne doivent pas concerner seulement la prestation directe mais aussi les services associés et la contribution à la cohésion sociale et au développement durable. Tous les services publics au-delà de La Poste, y compris les services de l'État, doivent clairement mentionner ces différents objectifs dans la commande politique qui est la leur.

Pas de qualité sans mesure et donc sans un observatoire national indépendant

Pour assurer le suivi de résultat, alimenter la réflexion, le débat public et la négociation notamment lors de co-financements. Il est important de prévoir :
– un observatoire national fédérateur d'observatoires par grand domaine public (sécurité, éducation, transports...) pour évaluer la réalité de la qualité (perçue, servie) et de ses variations, faire des propositions ;
– un observatoire régional permettant par grand domaine (sécurité, éducation, transports...) d'évaluer la réalité de la qualité (perçue, servie) et de ses variations, faire des propositions.

Ces observatoires, éléments indispensables de la régulation, devront être indépendants de la commande politique et de la réalisation technique. Ils seront alimentés par les données des opérateurs selon des processus d'information certifiés et pourront provoquer si nécessaire des évaluations spécifiques. Ces observatoires doivent être prévus notamment dans les contrats de plan et éventuellement financés par une taxe para fiscale. Ce schéma a prévalu à la création de France Qualité Publique à la suite de diverses études et réflexions menées entre 1995 et 2001 et est plus que jamais d'actualité.

Par ailleurs, ces observatoires sont déjà en partie et demain sûrement, la contrepartie obligée pour l'Europe de financements publics.

Pas de qualité sans la prise en compte d'une fonction utilisateurs (usagers/clients/citoyens) organisée

Par définition, la qualité ne peut exister sans un dialogue approfondi avec les utilisateurs pour concevoir et évaluer les politiques et services publics mis en œuvre. L'écoute des usagers reste le plus souvent le fait des agents de contact sans formalisation ou de quelques techniques marketing : sondage, groupes qualitatifs sans dialogue suivi avec les usagers et leurs représentants. Les relations avec les associations d'usagers quand elles existent relèvent encore souvent plus de techniques de relations publiques que d'une réelle concertation entre partenaires. Le déséquilibre en matière d'information, de statut, de formation entre les partis en présence est patent. Un dispositif global reste à être développer pour faire exister la qualité publique.

Pour qu'il y ait qualité publique, il faut donc revoir le système afin de donner à la fonction d'usage les moyens de jouer son rôle dans la concertation. La démocratie participative doit devenir un complément indispensable de la démocratie représentative.

La mise en place d'un Conseil national des usagers qui reprend et spécifie, pour le Service Public et les Services d'intérêt général, les missions du Conseil National de la Consommation pourrait utilement être chargé de réfléchir à la définition de nouvelles modalités d'implication des usagers/citoyens comme par exemple : des Conseils Régionaux d'usagers des Services Publics, la mise en place au niveau des pays et agglomérations d'instances de concertation ou la question de l'élection par grand domaine des représentants des usagers. Il pourrait être un lieu d'expérimentation fort utile pour définir les modalités d'une meilleure représentation des usagers.

Pas de qualité publique sans démocratie sociale et donc sans implication forte des agents et de leurs représentants

S'il est important, comme le préconise le rapport, de mettre l'accent sur les modifications profondes des modes de management des Services Publics, il est tout aussi essentiel de prendre en compte que le management implique à la fois une capacité de mobilisation des agents mais aussi de leurs représentants et des organisations syndicales. De ce point de vue, la problématique de la qualité peut être l'occasion d'un enrichissement du dialogue social, d'engager des processus de concertation en amont et de responsabiliser à la fois le management, le personnel et leurs représentants.

Annexe 8

Dates des réunion de la Commission et liste des personnes auditionnées par la Commission

13 mai 2003

4 juin 2003

Personnes auditionnées :

– M. François VILLEROY de GALHAU, directeur général des impôts et M. Philippe MAREINE, responsable du département « Stratégie et prospective » de la DGI.

– Mme Brigitte MINETTE, directrice qualité de l'établissement français du sang.

9 juillet 2003

Personne auditionnée :

– Mme Françoise Waintrop, responsable du département « Recherche, études, veille » de l'institut de la gestion publique et du développement économique (MINEFI).

18 septembre 2003

Personnes auditionnées :

– M. Michel Bernard, directeur général de l'ANPE.

– Mme Isabelle Verschueren, Commission européenne.

– M. Frédéric Petitbon, Cabinet IDRH.

– M. Marcel Pochard, conseiller d'État.

7 octobre 2003

Personnes auditionnées :

– M. Bertrand de QUATREBARBES, directeur de France Qualité Publique.

– M. Paul EMAER, membre du CA de La Poste au tire des usagers.

– Mme Élisabeth LULIN, directrice d'un cabinet de conseil en gestion publique.

23 octobre 2003

Personnes auditionnées :

– M. Bernard ABATE, délégation de la réforme budgétaire (MINEFI).

– M. Gilles CARREZ, rapporteur général de la commission des finances de l'assemblée nationale.

4 novembre 2003

11 décembre 2003

Personne auditionnée :

– Mme Monique LIEBERT-CHAMPAGNE, déléguée aux usagers et simplification administratives.

7 janvier 2004

M. Yves COUSQUER, ancien président de La Poste, ancien président du Conseil national de l'évaluation.

M. Brian MCAULEY, haut fonctionnaire britannique de l'Inland revenue mis à disposition de la de la direction générale des impôts de 2001 à 2003 et de la délégation aux usagers et aux simplifications administratives d'octobre 2003 à janvier 2004.

M. Max MAMOU et Mme Sophie RUCHE, cabinet INSEP Consulting.

28 janvier 2004

3 mars 2004

30 mars 2004

7 mai 2004

Une réunion a été organisée le ***24 juin 2003*** par M. Yves CANNAC en présence de deux autres membres de la commission (MM. BRUNETIÈRE et LE LAN) avec les membres du groupe « Qualité » du réseau interministériel des modernisateurs (correspondants « qualité » des ministères).

Annexe 9

Liste des personnes auditionnées ou consultées personnellement par le président de la Commission

Membres du gouvernement

Jean-Paul Delevoye, ministre de la Fonction publique, de la Réforme de l'État et de l'Aménagement du territoire.

Francis Mer, ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie.

Henri Plagnol, secrétaire d'État à la Réforme de l'État.

Médiateur de la République

Bernard Stasi.

Responsables administratifs

Monique Liébert-Champagne, déléguée aux usagers et aux simplifications administratives.

Jean-Marc Sauvé, secrétaire général du Gouvernement.

Jean Bassères, directeur général de la Comptabilité publique.

Franck Mordacq, directeur de la Réforme budgétaire.

Claude Martinand, vice-président du conseil général des Ponts et chaussées, président de l'institut de gestion déléguée..

Serge Arnaud, délégué à la modernisation de la gestion publique et des structures de l'État.

Magistrat

Jean-Claude Magendie, président du tribunal de grande instance de Paris.

Responsables ministériels qualité

Gilles Baudoin, direction des Relations économiques extérieures.

Gilles Chevalier, contrôleur général des armées, ministère de la Défense.

Marion Ducarre, ministère de l'Éducation nationale.

Mme Giraudon, ministère de l'Agriculture.

Mme Massoni, ministère de la Justice.

Sylvain Mathieu, ministère de l'Intérieur.

Nicole Seligman, ministère de l'Économie et des Finances.

Dominique Varagne, ministère des Affaires sociales.

Responsables syndicaux

Bernard Lhubert, secrétaire général de l'Union générale des fédérations de fonctionnaires (UGFF) de la CGT.

Marie-Claude Kervela, secrétaire générale de l'Union des fédérations de fonctionnaires et assimilés (UFFA) de la CFDT.

Experts

Gilles Barouch, consultant.

Jean Bourdariat, directeur, Orgaconseil.

Thierry Brigodiot, consultant interne au ministère de l'éducation nationale.

Alain Coulomb, directeur général de l'Agence nationale d'accréditation et d'évaluation en santé (ANAES).

Roger Errera, conseiller d'État.

Élisabeth Lulin, présidente du cabinet de conseil *Paradigmes etc.*.

Emmanuel Pateyron, président du cabinet de conseil IBP, consultant auprès d'EDF, avec l'accord de cette entreprise publique.

Bertrand de Quatrebarbes, directeur général de France Qualité publique.

Annexe 10

Informations recueillies par Mme Sylvie Trosa auprès de responsables britanniques, américains, suédois, canadiens et australiens

NB : cette étude a été réalisée par questionnaire, entretiens téléphoniques et échanges écrits. Elle ne prétend pas à l'exhaustivité. Par contre ses résultats ont été restitués aux interviewés qui en ont formellement approuvé le contenu. Chacun d'entre eux se trouve en situation de responsabilité sur la mise en œuvre de la politique qualité de son pays. Par ailleurs ils ont fait parvenir à S. Trosa des documents permettant de corroborer leurs analyses.

Question 1
Disposez-vous d'une évaluation de votre politique qualité ou avez-vous pu en estimer les résultats ?

États-Unis (Office of Managment et Budget)

Le gouvernement fédéral des États-Unis n'a pas en soi de politique de qualité qui s'impose aux différents ministères et agences. Par contre, les ministères et agences sont tenus par la loi de mesurer et évaluer l'efficacité et l'impact de leurs programmes et de leurs activités en fonction des objectifs et des missions qui ont été assignés à ces programmes et qu'ils mettent en œuvre à travers des plans stratégiques. Le plus souvent, dans ces plans stratégiques figurent des objectifs de qualité avec des standards mesurables, en particulier lorsqu'il s'agit d'activités de prestations de service. Toutefois, même si nous n'avons pas d'évaluation, il faut noter que les États-Unis sont allés vers la généralisation d'un modèle de qualité totale à la fin des années 1980. Le vecteur essentiel de mise en œuvre de la qualité est l'établissement de standards de qualité dans les plans stratégiques des agences et des ministères. (chaque priorité ou résultat est assorti d'un indicateur de qualité, dont le coût est chiffré)

Royaume Uni

Ministère des Finances britannique

Pour nous il n'y a pas de qualité en soi. La qualité doit être définie du point de point de vue de chaque partenaire d'une politique publique. Pour certains partenaires, la qualité peut résider dans des impacts, des résultats réels attendus, pour d'autres, la qualité réside dans la relation du service. Nous avons donc laissé le choix aux ministères de définir leurs standards de qualité, soit en termes de qualité de service, soit en termes d'efficacité réelle des politiques publiques. Il existe de nombreux exemples de services, où cette approche multidimensionnelle de la qualité est absolument essentielle. Prenons l'exemple des aides sociales : un indicateur de paiement trop important est significatif pour le contribuable, car il y a gaspillage. Il l'est effectivement moins pour l'assuré social qui en bénéficie, et pour cet assuré, l'indicateur sera un indicateur de rapidité des paiements et de facilité de mise en œuvre de ces paiements.

Il est donc important de bien déterminer quel indicateur de qualité est valable pour quel type de partenaire, et de faire des arbitrages à cet effet. Il existe deux problèmes très importants. Le premier : pourquoi est-ce que le point de vue des usagers serait le seul à prévaloir dans la détermination des indicateurs de qualité ? Ce qui veut bien dire que la qualité n'est pas le résultat d'un simple décalque consumériste de l'attente des usagers, mais d'un arbitrage entre les attentes des différentes parties prenantes à une politique publique : usagers, gouvernement, contribuables et objectifs de politique publique. Le système de sanctions et d'incitations à la qualité dépendra du contexte culturel et institutionnel et que ce contexte doit être finement apprécié. Il est clair que dans le secteur privé, la sanction ultime de la non qualité est la faillite. C'est pour cela qua le secteur public nécessite une véritable stratégie de mise en œuvre de la qualité qui en assure des sanctions et des incitations, ce qui a probablement manqué dans les expériences premières que nous avons menées au Royaume-Uni.

Donc, pour résumer aujourd'hui, nous demandons à ce que la qualité ne soit pas comme simple décalque de la satisfaction des usagers, mais qu'elle parte :
– d'une analyse des attentes de différents partenaires du service public ;
– qu'elle rende clair ses arbitrages et ;
– qu'il existe un système d'incitations et de sanctions à la qualité.

Le point de vue d'un expert britannique

Il y a eu des efforts très importants en matière de qualité au Royaume Uni. Je ne prendrais que l'exemple du système de santé où le mouvement de qualité a démarré en 1999 avec l'établissement d'une commission pour l'amélioration des soins. Malheureusement, le problème que l'on peut constater aujourd'hui est qu'il y a une dérive de l'aide aux organisations pour qu'elles améliorent d'elles-mêmes leur qualité vers des formes d'audits et d'inspections extérieures qui sanctionnent l'atteinte ou la non atteinte des standards de qualité. On est passé de l'amélioration continue au contrôle. Le bon équilibre entre les deux n'a pas aujourd'hui été trouvé et il

me semble qu'il faut trouver un juste compromis entre l'aide aux organisations pour qu'elles améliorent d'elles-mêmes leur qualité et des audits et inspections externes qui vont vérifier si elles l'ont bien fait.

Australie

Ministère des Finances australien

Nous avons en Australie commandité une évaluation de la qualité qui a été faite par notre Cour des Comptes en 2002. La façon dont l'Australie a procédé pour mettre en œuvre sa politique de qualité a été de demander aux ministères de faire leur propre charte du meilleur service au citoyen.

Le ministère des finances leur a donné une aide méthodologique, mais nous n'avons imposé aucun format ou aucune méthode de qualité laissant ce choix au ministère, car nous avons la profonde conviction que les administrations interministérielles doivent imposer des objectifs, mais ne pas imposer la façon de faire.

C'est ainsi que les ministères ont pu choisir soit le CAF soit la méthode ISIO, soit la qualité totale. De plus, il y a eu chez nous un débat très important sur la question des standards de qualité. Certains ministères ont argumenté très fortement le fait que leurs services n'étaient pas tous au même stade de maturité pour entrer dans une démarche qualité et mesurer leurs standards. D'autres, par contre, n'ont pas voulu différencier les standards entre leurs services en estimant que des indicateurs de qualité ambitieux allaient être considérés comme des défis pour le personnel pour faire mieux et trouver des solutions innovantes. Chacun a donc fait son choix. C'est le cas notamment du ministère de la sécurité sociale qui a les mêmes standards de qualité à Sidney ou dans les provinces les plus reculées d'Australie, afin que précisément les personnels soient incités à trouver des solutions adaptées.

Ainsi, la leçon de tout cela est qu'il n'y a pas une seule façon de mettre en œuvre les procédures qualité du moment que l'on a des objectifs ambitieux mais que ces façons de mettre en œuvre doivent être profondément analysées et débattues avec les personnels. La leçon tirée de cette évaluation est que le fait de définir des standards de qualité suscite un mouvement d'imagination et d'innovation parmi les cadres et les personnels quand la méthode ne leur est pas imposée. Autre leçon tirée de cette étude de la cour des comptes australienne c'est la qualité est devenue maintenant une culture appropriée par les agents parce qu'elle s'est inscrite dans tout le processus qui a été mis en œuvre il y a plusieurs années de planification stratégique des ministères et dans la volonté de promouvoir un changement culturel dans les administrations. C'est en quelque sorte la **mise en pouvoir** des organisations, de leurs managers, de leurs cadres et de leurs personnels pour mettre à plat leurs objectifs à moyen terme et les stratégies pour y parvenir et la liberté qu'ils ont pour ce faire, qui a fait que la qualité est passée d'une action supplémentaire obligatoire

et peu acceptée à une dimension totalement intégrée à la gestion globale des administrations.

Le point de vue d'un expert australien

Dans l'évaluation qui a été faite du niveau de qualité du service de l'emploi, il y a eu néanmoins certaines critiques et ces critiques sont le fait que si l'on ne suit pas en temps réel le produit des indicateurs, il peut exister une tendance à ne délivrer que les plus faciles en se focalisant sur les populations et les usagers eux-mêmes ayant le moins de problèmes et en laissant les cas difficiles de côté. Une démarche qualité doit donc faire très attention au fait que certes les standards de qualité sont des défis mais peuvent également porter des effets pervers qui sont une tendance à aller vers le plus facile.

Suède

Il n'y a pas eu d'évaluation globale de la politique de qualité en particulier. Ceci parce que le gouvernement suédois n'a pas affiché de politique de qualité. Certes, le gouvernement a parfois affirmé que la qualité du service public était d'extrême importance, mais malheureusement, nous n'avons pas mis cela en une stratégie programmée, concertée pour l'ensemble des services publics. Les ministères et les agences ont donc dû se débrouiller par eux-mêmes. Ils ont généralement mis l'accent essentiellement sur la qualité de la relation de service, mais par le fait de ne pas avoir de politique gouvernementale, la qualité n'a pas été considérée comme le problème le plus important à résoudre. On peut donc dire que le tableau est très contrasté de certaines agences qui effectivement consultent leurs citoyens à d'autres qui ne le font pas. Il est donc très difficile de tirer des conclusions générales, à ceci près que sans politique gouvernementale fortement affirmée d'ensemble, la qualité est laissée au bon vouloir d'agences isolées.

Question 2
La qualité concerne-t-elle la relation de service ou également l'efficacité du service ?

Canada (ministère des Finances)

En tant que Canadiens, nous considérons que nous sommes un des pays qui est véritablement à la pointe du mouvement de qualité en matière de relation de service.

Comment cela s'est-il passé pour nous ? En 1997, le centre canadien pour le développement du management a été sollicité par le chef de notre service public, Jocelyne Bourgon, pour définir une stratégie qui permette de faire une différence significative dans la qualité du service public rendu aux citoyens. La recherche a été effectuée en 1997 et 1998.

Ces résultats ont été les suivants. D'abord un sondage de satisfaction très large qui nous a permis de définir des niveaux de satisfaction qui valent pour 50 administrations. Nous avons découvert qu'il y a cinq composantes de la relation de service qui détermine 70 % des appréciations de la qualité. Une fois que nous avions ces composantes, qui d'après le sondage, étaient les plus importantes pour les citoyens, nous avons essayé de les mettre en œuvre dans les différentes administrations, mais par ailleurs toutes les administrations et toutes les agences doivent utiliser cet outil de mesure commun des résultats de leurs indicateurs de qualité et en faire le reporting au Parlement tous les ans. Donc, pour résumer, l'expérience canadienne a consisté à partir d'une recherche sur la base d'une enquête auprès des citoyens de déterminer quelles étaient pour eux les principales composantes de la qualité des services publics. Ces composantes ont été ramenées à 5 dimensions à partir desquelles une grille d'évaluation et de mesures a été mise en place, d'après laquelle les administrations sont sensées rendre compte au Parlement de l'avancement de la satisfaction des usagers tous les ans au Parlement.

États-Unis (ministère des Finances)

Pour nous la qualité tient essentiellement à la relation de service et chaque agence et ministère a généralement un index de satisfaction des usagers. Néanmoins, il est clair que dans la mesure où nous avons demandé que la qualité soit inscrite dans les programmes de politique publique, les indicateurs de résultats de ces programmes contiennent des indicateurs de qualité qui sont aussi des indicateurs d'efficacité de résultats, par exemple, en termes aussi bien de placement des chômeurs dans l'emploi que de relation de service au sens propre. Donc, on peut dire que si la qualité est partie de la relation de service grâce au management par programme elle s'est étendue également à l'efficacité des services publics.

Royaume Uni

Ministère des Finances britannique

Ce que nous avons trouvé très difficile a été de mesurer l'efficience et pas tellement la qualité. Pourquoi ? Et bien tout simplement parce que la réforme a consisté à mettre en concurrence par des appels d'offres les services publics et les services privés lorsqu'il existait des services privés à même de concurrencer les services publics. Dans ces hypothèses les services publics ont bien entendu essayé de faire la différence pour gagner des appels d'offres en montrant que leurs services étaient de meilleure qualité. Il y a eu donc depuis le début de réforme NEXT STEPS un effort considérable pour mettre en évidence la qualité des services publics au Royaume-Uni. Ceci s'est fait sous la pression de la concurrence, parce que les services voulaient rester au sein du service public et ne pas être privatisés.

Par ailleurs, les administrations interministérielles, au moment du débat budgétaire, sont très attentives au fait que les

indicateurs en termes d'efficience et de productivité ne se traduisent pas par une diminution de la qualité du service. L'efficience des services et la qualité des services sont donc toujours mis en comparaison au moment de la discussion budgétaire.

Il est clair aussi que nous avons mis en place des incitations fortes à la qualité qui ont été le fait de rendre public les résultats des administrations par service, de comparer les administrations entre elles et cet effet de publicité a été une incitation très forte pour les administrations à ne pas délivrer des services de mauvaise qualité.

Services du Premier ministre britanniques

Le but à long terme du gouvernement britannique est de délivrer des améliorations tout à fait significatives des publics services qui soient plus attentifs à leurs usagers.

Il y a donc dans notre réforme quatre axes principaux.

1) La définition de résultats réels d'impact (public service agreements, PSA) à atteindre par le gouvernement sur le moyen et le long terme que nous appelons les accords de service public.

Le deuxième axe est une beaucoup plus grande déconcentration et d'évolution de responsabilités sur les gestionnaires de service public avec une capacité d'innover et d'adapter localement les stratégies de mise en œuvre des objectifs de politique publique.

Le troisième axe est de disposer de mécanismes indépendants et efficaces d'audit et d'inspection et le quatrième axe d'encourager les administrations à être transparentes sur leurs performances.

Il n'y a pas eu d'évaluation systématique de la qualité au Royaume Uni, mais néanmoins dans la mesure où avec le système qui existe maintenant d'une poignée d'impacts et de résultats recherchés par le gouvernement sur sa politique, ce que nous avons appelé des accords de service public (les PSA) ceux-ci sont évalués tous les deux ans par le ministère des finances. Nous avons donc grâce à cette évaluation régulière des programmes une indication assez précise sur l'évolution des niveaux de qualité.

Il y a eu d'autres façons de s'assurer que la qualité soit mieux prise en compte. La première façon a été de réduire le nombre d'objectifs que nous voulions atteindre à travers les programmes pour que les services sachent sur quelles priorités se concentrer. Il n'est toujours probablement pas réaliste de penser que nous puissions définir des niveaux de service et des indicateurs de qualité/efficaciité sur toutes les politiques publiques. Nous avons préféré nous concentrer sur certains problèmes prioritaires (moins de 17°

La deuxième tendance a été de définir les indicateurs de qualité après une procédure de consultation élargie plutôt que de les imposer d'en haut, ce qui a amené une meilleure appropriation de ces indicateurs par les personnels.

Nous avons donc aujourd'hui un double système. Le système des objectifs de politique gouvernementale à travers les accords de service public (les PSA) qui définissent la qualité en terme d'efficacité des services publics et nous avons également les plans stratégiques des ministères (service delivery agreements, SDA) qui eux sont plus axés sur la relation de service. Nous sommes donc arrivés à un stade où la qualité réside à la fois dans l'efficacité réelle des services et dans l'amélioration de la relation du service aux usagers.

Australie

Pour nous la mise en œuvre des programmes a maintenant vingt ans d'expériences. Une des questions sur lesquelles nous nous sommes heurtés est que le résultat effectif délivré aux citoyens dépend de plusieurs niveaux soit du gouvernement, soit d'administrations, voire même de la collaboration avec des organisations du secteur privé. Si l'on veut donc des mesures de qualité effectives sur le citoyen, cela passe donc par des accords de partenariat entre les différents partenaires d'une politique publique. Un organisme indépendant, la commission de la productivité, groupe des experts de toutes origines pour définir politique publique par politique publique des indicateurs puis travailler avec les organismes décentralisés et les partenaires pour savoir s'ils sont adaptés (par exemple file d'attente dans les hôpitaux, taux de rechute post opératoire etc). Une fois qu'ils font l'objet d'un accord cet organisme les mesure et les suit tous les ans et en publie les résultats, ce qui entraîne une comparaison des administrations entre elles et des débats sur les raisons de l'atteinte ou de la non atteinte des niveaux de qualité attendus. Les résultats des mesures même s'ils sont parfois douloureux sont acceptés car cet organisme n'est pas une émanation du gouvernement et que les chiffres font l'objet d'un débat large.

Par ailleurs, la qualité ne peut être vue de façon statique. Un mouvement de qualité doit être un mouvement qui permet l'apprentissage et qui renforce la capacité des agents et des personnels a répondre aux attentes des usagers. Elle doit donc être prise dans une perspective dynamique d'apprentissage avec une capitalisation des savoirs et des savoir-faire notamment en matière d'éducation ou en matière de santé.

Ministère des Finances australien

La qualité doit couvrir tant la relation de service que l'efficacité du service public. Les moyens en sont de définir des standards de qualité de service dans chaque ministère ou agence ; d'avoir également parmi les indicateurs de résultats de programmes que ce soit des output ou des outcomes, des indicateurs de qualité et enfin, bien entendu, que ceci soit le résultat d'une analyse précise de l'attente des différents partenaires.

Malheureusement, pour l'instant, nous n'avons pas de sanction pour une non performance en matière de qualité. Il est probable qu'une des pistes du progrès serait de mieux comparer les résultats en matière de productivité et l'impact qu'il y a pu y avoir sur la qualité des services rendus

sur les citoyens, donc d'avoir une discussion budgétaire plus intégrée qui essaye de mettre en coordination les résultats en termes d'efficience, des résultats en termes d'efficacité et des résultats en termes de qualité.

Suède (Cour des Comptes)

Depuis le début du mouvement de qualité en 1982, la relation de service a été la seule préoccupation en matière de qualité. Les sondages de satisfaction se sont très largement développés sur des questions comme la qualité de l'information, la courtoisie, l'accessibilité des services. Une des choses importantes c'est que cela a touché tous les services, c'est-à-dire pas seulement les services de prestations immédiates, mais également la police, la justice, c'est ce que l'on pourrait appeler les services régaliens. Néanmoins, il a bien sûr été assez clair, très vite, qu'il fallait inclure la qualité dans les mesures d'efficacité, comme le taux de mortalité en matière de santé, le nombre de crimes résolu, les résultats scolaires, le taux d'accidents de la route. C'est ainsi que les standards de qualité se sont diversifiés pour mixer à la fois la relation de service et l'efficacité des services publics. La plupart du temps se sont les ministères et les agences eux-mêmes qui ont défini leurs propres standards afin de favoriser l'appropriation.

Nous n'avons pas pour l'heure de sanction spécifique dans le cas où la qualité se détériorerait. C'est d'ailleurs une des pistes sur lesquelles nous travaillons aujourd'hui.

Canada (ministère des Finances)

L'importance donnée à un service public centré sur le citoyen, nous a amenés à développer toutes les initiatives qui peuvent améliorer la délivrance des services, en particulier les guichets d'entrée unique, l'interlocuteur unique dans les administrations, à signer des accords de partenariat avec d'autres niveaux de gouvernement pour que les usagers n'aient pas à passer de service en service pour avoir une réponse à leur besoin.

Une mission de haut niveau a été mise en place pour ce faire au ministère des finances en 1998. Aujourd'hui, les initiatives qualité fonctionnent en réseau. Elles comprennent 220 agences, du niveau à la fois fédéral, provincial et municipal. Ce réseau permet de donner un forum commun qui dépasse les frontières et les territoires organisationnels vers un seul but améliorer le service public délivré aux Canadiens. Ce réseau est un réseau à la fois d'échanges, mais également de recherches, de détermination des bonnes pratiques et de conseils à tous ceux qui en ont besoin. Les premières réunions de ce réseau ont montré que le mouvement de qualité au Canada pourrait être accéléré si nous en savions plus sur les niveaux actuels de satisfaction des citoyens, si nous savions sur quel problème porter cette amélioration des services et si nous avions des obligations de compte rendu de la qualité des services. C'est ainsi que ce réseau a mis en place une recherche couvrant 40 études de cas permettant de savoir comment précisément mettre en place des instruments d'incitation à la qualité.

Ce qui est intéressant est que ces études de cas se sont basées sur 24 agences choisies par tirage au sort mais que néanmoins 2 900 Canadiens ont rempli et retourné le questionnaire de satisfaction des services publics. Cela nous a permis de savoir quels étaient très concrètement les services publics qui faisaient l'objet d'une bonne ou d'une moins bonne satisfaction dans le gouvernement canadien. Donc, à partir du moment où nous le savions, nous avons été capables de définir des standards d'amélioration. Pour vous donner des exemples, sont sortis de cette enquête, des résultats tels que 76 % des Canadiens estiment qu'un temps d'attente d'une minute au téléphone est inacceptable 97 % estiment qu'une attente de 30 secondes est acceptable. 84 % des Canadiens trouvent inacceptable d'avoir à traiter avec plus de deux personnes pour obtenir une réponse sur leur dossier, 85 % de personnes trouvent que deux personnes est un niveau acceptable. 86 % des Canadiens trouvent acceptable que l'on réponde à un message laissé sur répondeur le jour suivant au plus tard. 75 % voudraient qu'une réponse à leur appel leur soit fournie dans les quatre jours.

Par ailleurs, 74 % des Canadiens estiment qu'un temps d'attente de 10 minutes ou plus dans un service public est inacceptable ; 65 % estiment 5 minutes acceptable.

Il est évident que de tels résultats sont des défis extrêmement importants sur les services publics et que ces derniers ont donc dû tenter de voir comment réaménager leur processus pour peut-être ne pas répondre immédiatement aux attentes des citoyens, mais néanmoins s'approcher de leur préoccupation. En résumé, ce que nous avons appris des attentes des citoyens, la priorité est bien entendu la coordination des services publics et un point d'entrée unique pour ne pas être obligé d'aller dans plusieurs services. Les autres revendications ont été :
– d'avoir une information plus simple et plus accessible ;
– des heures d'ouverture des services publics plus larges ;
– de pouvoir remplir le maximum de formulaires via internet ;
– de réduire le nombre de demandes réglementaires ou de papier ou de justifications ;
– de donner plus de pouvoirs aux personnels qui se trouvent directement en contact avec l'usager pour résoudre leur problème.

Maintenant que nous connaissons les attentes des usagers canadiens, il est possible pour les ministères et les agences de se fixer des standards mesurables et de les mesurer grâce à l'outil dont nous allons pouvoir parler qui est cet outil de mesure commun à l'ensemble du service public de la qualité.

Question 3
La qualité est-elle une priorité qui est traitée indépendamment des autres actions de modernisation ou est-elle intégrée au processus de planification stratégique des priorités des ministères et combien chaque pays investit-il sur l'amélioration de la qualité ?

États-Unis (ministère des Finances)

Oui, effectivement, pour nous la qualité n'est pas une affaire à part, elle doit être intégrée dans le processus de prise de décisions budgétaires et dans les priorités de l'administration au plus haut niveau. Nous avons donc eu une discussion sur l'atteinte ou non de la qualité durant chaque processus budgétaire annuel.

Royaume Uni (ministère des Finances)

Nous avons découvert un tableau assez contrasté avec certaines administrations se concentrant essentiellement sur la qualité de service d'autres, par contre, essayant de réorganiser leurs structures pour mieux s'adapter aux attentes des citoyens. Néanmoins, dans tous les cas, le point commun est que le mouvement de qualité a suscité une réflexion réelle et profonde, sur qui sont les clients, les partenaires ou les usagers et les moyens d'être capables de connaître la diversité de leurs attentes. Ceci a été une véritable révolution culturelle. En matière de budget, les ministères déterminent l'investissement qu'ils vont faire dans la qualité mais par contre, bien entendu, nous ne diminuons ou n'augmentons pas mécaniquement les budgets en fonction des résultats de performance pour ne pas avoir des effets négatifs sur les usagers. Si la performance en matière de qualité est mauvaise, le ministère des finances négocie avec l'administration un plan de redressement pour qu'elle améliore sa performance. Si elle est bonne un accord d'intéressement est conclu avec le ministère.

Australie (ministère des Finances)

Le mouvement de qualité a démarré par un rapport du ministère des finances en 1995, qui s'appelait « qualité pour nos clients » et qui a été élaboré par des ministères fédéraux, des États fédérés, des experts, des représentants du secteur privé et des universitaires. Il est clair, qu'au départ le ministère des finances était assez réticent au mouvement de qualité, en ayant peur que les ministères s'en servent comme prétexte pour demander plus d'argent. Danger qui peut évidemment exister. Le rapport a clarifié cette situation, en montrant qu'effectivement dans certains cas, des ministères par exemple pauvres en crédits de fonctionnement, la qualité demandait plus d'investissement et une aide budgétaire. Ainsi pour mettre en place des centres d'appels efficaces. Néanmoins, nous avons constaté,

si le processus de qualité est bien mené, qu'il apporte des gains de productivité qui ont été estimés à 10 % en moyenne. L'aide du budget s'apparente dans ce cas en quelque sorte à une avance sur recettes c'est-à-dire à des investissements qui pourront être remboursés par les ministères lorsque des gains de productivité s'avèrent réels. C'est ainsi que les ministères ont été rassurés et ont intégrés leur plan de qualité dans le processus de conférence budgétaire annuelle.

Nous estimons néanmoins qu'il y a deux progrès à faire. Le premier est de ne pas s'en tenir à des sondages de satisfaction généraux, qui ne différencient pas entre les différents partenaires de la politique publique, qui n'ont pas les mêmes attentes. Les chiffres agrégés n'apprennent que peu de choses, il faut raisonner par populations différentes et par type d'usagers. La deuxième amélioration est d'avoir des systèmes qui permettent d'évaluer effectivement si le niveau de qualité a augmenté ou a baissé. Ceci doit, de notre point de vue, combiner des évaluations faites par les administrations elles-mêmes et des évaluations extérieures indépendantes. Quant aux incitations, elles existent dans la mesure où une règle est négociée entre les ministères et le ministère des finances sur le partage des gains de productivité ou d'efficience qui résultent des processus de qualité mis en œuvre. Les ministères gardent donc une partie de leurs gains de productivité dûs à la qualité.

Suède (Cour des Comptes)

Nous n'avons pas encore réellement réfléchi sur le rapport entre la qualité et le budget bien que ce sujet soit à l'ordre du jour. La première tâche à laquelle il faut nous atteler est un travail d'explication du fait que la qualité ne suppose pas nécessairement plus d'argent, des services parfaits, mais qu'elle suppose des arbitrages entre ce qu'attendent les consommateurs et ce qu'il est possible de leur fournir. C'est le stade où nous en sommes aujourd'hui. Il est néanmoins évident que cette considération dépend des services publics. Lorsqu'un service public fonctionne correctement il est assez facile de soutenir que la mise en œuvre d'une démarche qualité ne suppose pas des sommes colossales. Néanmoins, lorsque l'état d'un service public est très dégradé, ce qui peut par exemple arriver en matière de santé, lorsque les listes d'attente sont trop longues, ou en matière d'éducation lorsque les résultats aux examens sont mauvais, il est clair que la qualité ne peut aller sans une véritable réflexion sur l'investissement et le management des services en cause.

Question 4
Est-ce que la culture des fonctionnaires a évolué et les fonctionnaires sont-ils maintenant persuadés de l'importance de la prise en compte des attentes des usagers ?

États-Unis (ministère des Finances)

Les gouvernements ont été clairs depuis dix ans sur le fait que l'administration devrait d'abord se préoccuper des usagers avant de se préoccuper d'elle-même. Ce message, à force d'être répété sur une période très longue, a fini par devenir une culture que les fonctionnaires partagent. Maintenant, il s'agit de transformer l'essai en faisant passer cette culture au niveau global du gouvernement et en facilitant les partenariats entre administrations pour délivrer de meilleurs services publics aux usagers.

Royaume Uni

Ministère des Finances britannique

Le fait pour les services publics d'avoir en majorité gagné les appels d'offres qui les comparaient au secteur privé a eu un impact extraordinaire sur le moral des fonctionnaires, pour qui la qualité des services est devenu un moyen de se justifier.

Néanmoins, des conclusions complexes sont apparues dans ce mouvement de mise en concurrence des services publics et des services privés.

L'amélioration du service public ne fonctionne pas par changements brutaux (à ceci près que nous avons rendu la preuve de la qualité des services obligatoire) qui s'épuisent, mais par petits pas d'améliorations continues qui doivent être persévérants et surtout continuer dans le temps.

La deuxième chose est que la liberté que l'on a donnée aux personnels pour trouver des solutions adaptées aux problèmes des usagers a véritablement été le principal moteur de la mise en œuvre de la qualité, de même que le fait d'avoir des responsables de gestion qui aient le temps de manager leur service et ne soient pas obérés par des interférences politiques systématiques.

Services du Premier ministre britanniques

À travers les accords des services publics dont nous avons parlé qui sont des objectifs de résultats pour l'ensemble du gouvernement, nous avons clairement fait comprendre que la qualité que nous voulions était la qualité des résultats effectifs sur les citoyens. Il y a donc eu une conjonction entre l'attention portée sur de véritables indicateurs de résultats et la nécessité d'améliorer l'efficacité des services publics. Les deux ne peuvent pas être dissociés. Mais en même temps que nous étions plus

clairs sur les résultats à atteindre et l'efficacité des services publics, nous avons donné une autonomie de gestion considérable aux agences et aux ministères dans leur stratégie de mise en œuvre. Ce que l'on a appelé « l'autonomie gagnée à la force du poignet ». C'est devenu un thème particulièrement populaire et qui a permis de motiver tant les managers que les personnels à mettre en œuvre des procédures de qualité, dans la mesure où ils en avaient les moyens, le temps et la capacité de les faire perdurer au-delà de mode passagère.

Australie (ministère des Finances)

Nous n'avons pas fait de sondage parmi les fonctionnaires pour connaître leur sentiment à cet égard, mais il y a un fait, qui est l'intégration dans la culture des ministères de l'idée qu'ils étaient contestables dans leurs missions. Nous entendons par contestables, le fait que leurs missions ne sont pas pérennes, peuvent être mises en compte et évaluées.

Dans cette hypothèse, suivre les attentes des usagers et savoir si les services seront de bonne qualité est un élément décisif pour savoir si une mission ou un programme doit être pérennisé ou modifié. Donc, il y a eu tout un mouvement qui est parti des ministères où ils ont d'eux-mêmes chercher à montrer en quoi ils faisaient une différence, en quoi ils apportaient une plus value, tant aux citoyens qu'au gouvernement et en quoi ils étaient les meilleurs. La qualité les a aidés en ce sens. Nous avons également étendu le mouvement de qualité aux services de stratégie et défini des indicateurs de qualité, du conseil en politique publique.

Suède

La culture pour nous a changé, il n'y a aucun doute à cet égard. Cette opposition entre bureaucrates et citoyens n'ait plus un paradigme qui meut le service public. Nous avons réussi à convaincre les fonctionnaires qu'être plus proche des citoyens n'était pas une critique de leur action, ceci peut-être parce que nous avons commencé, très tôt, puisque notre politique qualité remonte à 1982. Nous avons, au départ, commis une certaine erreur qui était de lancer la politique de qualité comme une critique des fonctionnaires. Le discours a très vite changé en montrant aux fonctionnaires quels étaient pour eux l'apport et l'enrichissement de leur travail à pouvoir être mieux apprécié par les citoyens et à délivrer des services que les citoyens attendaient effectivement.

En 1999, nous avons crée un conseil national de la qualité avec pour tâche de promouvoir les meilleures pratiques en matière de qualité. Ce conseil est aidé par une fondation privée et nous avons une conférence sur la qualité tous les deux ans, qui associent également les gouvernements locaux. Il est tout de même important de mentionner qu'une incitation à la qualité en Suède a été le fait que les administrations doivent rendre compte de leurs performances en matière de qualité devant le Parlement tous les ans et d'expliquer pourquoi celle-ci s'est améliorée ou dégradée.

Par ailleurs, le gouvernement a incité les agences et ministères à ne pas simplement évaluer de l'intérieur la qualité, mais de faire appel à des évaluations indépendantes pour couper les points de vue et avoir des conclusions plus objectives.

Par ailleurs, nous avons incité les agences à ne pas conduire exclusivement des sondages de satisfaction, mais à mettre également en place des formes de dialogues avec les usagers, à travers des groupes, des panels, ce qui pour nous est la voie de l'avenir.

Question 5
Est-il possible d'amener des usagers à comprendre et intégrer les contraintes du service public ?

États-Unis (ministère des Finances)

Pour l'instant, non. L'opinion publique continue à en demander toujours plus, quelles que soient les circonstances. La raison en est peut-être que le mouvement de qualité s'est fait au niveau relativement central des ministères et des agences. Elle n'est pas partie du niveau local, c'est-à-dire du niveau des États fédérés ou des gouvernements locaux.

Royaume-Uni (ministère des Finances)

Il y a effectivement eu des changements d'attitude et de mentalité sur la question de la qualité. Néanmoins, nous estimons que le résultat a été plutôt difficile, c'est-à-dire le fait de mettre sur la place publique, les résultats en terme de qualité a amené les citoyens à en attendre encore plus et parfois à être totalement irréalistes dans leurs attentes. Le seul niveau où nous avons pu gérer cet excès d'attentes a été le niveau des collectivités territoriales. Néanmoins, nous considérons que c'est le défi le plus important de la période actuelle que de faire comprendre que les usagers du service public ne peuvent pas attendre des niveaux de services qui ne seraient même pas possibles dans le secteur privé.

Quand à la coproduction, c'est un problème encore plus délicat, dans la mesure où le mouvement de réforme du service public en 1988 est tout de même parti d'une critique assez globale de l'administration. Les citoyens en ont déduit une attitude encore plus critique et leur attente est d'avoir le service le plus rapide, le moins coûteux, sans avoir à s'y impliquer eux-mêmes. On peut donc dire qu'au Royaume-Uni, le thème de la coproduction n'est pas mûr.

Suède (Cour des Comptes)

Nous avons constaté une augmentation de l'attente des citoyens au fur et à mesure que nous rendions public les résultats en terme de

standard de qualité. C'est bien pour cela que nous concentrons maintenant notre attention sur la qualité sur des groupes de dialogues, afin de sensibiliser les citoyens aux contraintes du service public.

Australie (ministère des Finances)

Dans notre cas, la qualité n'a pas nécessairement augmenté les attentes des citoyens, parce que nous sommes dans un pays où la culture de la coproduction est une culture très ancienne et fait partie de l'histoire du pays. Il a toujours été clair en Australie que le gouvernement aidait les citoyens si les citoyens s'aident eux-mêmes. Donc, les initiatives de coproduction des services, que ce soit en matière de santé, en matière scolaire, en matière éducative sont fréquentes et acceptées par la population.

Annexe 11

Compte rendu de la mission d'analyse de 10 démarches qualité réussies

Mission a été confiée au cabinet ce conseil INSEP Consulting d'analyser les démarches qualité menées dans 10 structures à caractères administratif et reconnues pour leur effet positif. Le but de cette opération était de disposer d'éléments concrets pour caractériser les conditions de réussite d'une démarche qualité. Les services étudiés ont été, pour partie, choisis parmi les candidatures aux Trophées de la qualité 2003.

Conditions générales de la mission

Dans la mesure où la mission devait se dérouler sur un temps assez réduit, l'analyse n'est par partie de zéro mais s'est appuyée sur un jeu d'hypothèses de départ. Elle s'est basée sur :
– une analyse de documents fournis par les services investigués ;
– des entretiens, pour moitié en direct, pour moitié par téléphone, avec des agents de différents niveaux.

Les structures analysées :
– 3 services d'administration centrale ;
– 3 services déconcentrés ;
– 3 établissements publics ou équivalents ;
– une mairie.

Ces structures ont appuyé leur démarche sur des modèles variés – certification ISOLE 9001, prix européen de la qualité (EFQM), accréditation COFRAC – voire l'ont mené sans référence à un modèle précis. Le temps écoulé depuis le début de la démarche est, en moyenne, de 4 à 5 ans.

Les services étudiés étaient plus ou moins proches de « l'usager ». On peut les classer en 4 catégories en fonction de la nature de leurs clients :
– services en relation avec le grand public ;
– services en relation avec des clients externes professionnels (entreprises, associations) ;
– services en relation avec d'autres administrations ou partenaires ;
– services en relation avec des clients internes de la même administration.

Les bénéfices découlant de la démarche qualité sont de natures variées.

Direction générale de la comptabilité publique / réseau des missions d'expertise économique et financière (MEEF) : extension et consolidation du réseau.

Service immobilier du ministère des finances : projet, en 2004, de filialisation du service en service à compétence nationale (SCN).

Maison des français à l'étranger (MFE) : accroissement exponentiel de l'accessibilité au service proposé.

Direction départementale des services vétérinaires (DDSV) des Alpes Maritimes : rationalisation et programmation des inspections.

Direction départementale des affaires sanitaires et sociales (DDASS) de l'Indre : mise en place d'un fonctionnement par équipe projet.

Inspection académique du Bas Rhin : informatisation des services rendus, mise en place d'une charte d'accueil des usagers.

Établissement français du sang (EFS) : réduction du déficit budgétaire.

Chambre de commerce et d'industrie (CCI) de Nice-Côte d'Azur : premier diplôme d'excellence EFQM en France (obtention d'un score de 565 sur 1000).

Caisse d'allocation familiale des Hauts de Seine (CAF 92) : prise en compte globale des allocataires.

Mairie du Pecq : réduction des délais (par exemple, sur la délivrance du permis de construire : de 2 mois à 15 jours).

Quelques constats généraux

Le premier constat est celui d'une grande hétérogénéité à plusieurs points de vue.

Des services plus ou moins « puissants » et inégalement dotés, donc avec des capacités d'auto-détermination très variables (prégnance plus ou moins forte de l'autorité de tutelle ; les administrations centrales ont plus de marge pour mobiliser des ressources et du personnel que les services déconcentrés).

Des missions, prestations et métiers très différents.

Des finalités diverses (l'objectif peut être d'améliorer le management ou l'organisation, d'avoir un projet fédérateur ou tout simplement d'améliorer la qualité) et des « évènements déclencheurs » multiples.

Des outils de structuration de la démarche différents ; certains services en combinent plusieurs (le service immobilier du ministère des finances a utilisé l'ISO 9001 et le CAF, la CCI de Nice le modèle EFQM et

un peu l'ISO 9001), dans d'autres cas, il n'y a pas de référence à un modèle précis.

Il est difficile d'établir un rapport de causalité directe entre la démarche qualité et les résultats obtenus car d'autres outils de management y ont contribué (contractualisation, direction par objectifs...).

On constate un lien fort entre l'obtention d'une reconnaissance externe (ISOLE 9001, prix EFQM, accréditation) et la pérennité de la démarche.

Le recours à une assistance extérieure est quasiment systématique mais les résultats sont, malgré tout, très inégaux.

Les dispositifs de pilotage (responsables qualité, relais qualité...) sont plus ou moins consistants. Il y a une meilleure appropriation des principes du management de la qualité, issus initialement du secteur privé, dans les services en contact avec le grand public ou ayant une activité à caractère concurrentiel.

Enfin, il y a une variété dans les termes utilisés. Il ne semble pas que tout le monde mette la même chose sous le terme de « qualité ».

Quelques étonnements

Le lancement de la démarche découle généralement de l'impulsion d'une personne.

Les syndicats sont globalement peu hostiles aux démarches lancées.

La maîtrise des coûts est rarement un objectif annoncé au départ de la démarche.

Analyse des facteurs favorables et défavorables

Ce qui tend à provoquer un certain essoufflement de la démarche :
– une démarche très ciblée sur les procédures et peu sur le management ;
– une démarche venant du « haut » (top-down).

Ce qui favorise la pérennité de la démarche :
– une démarche ciblée sur la pratique du métier plus que sur le respect des normes et procédures ;
– la prise en compte d'initiatives venant du terrain ;
– une co-production avec les bénéficiaires ;
– la mise à plat des processus.

Les éléments considérés par les acteurs comme des facteurs de succès :
– la clarté des objectifs visés et la capacité du management à obtenir les moyens nécessaires ;

– une bonne appropriation de la qualité dans la pratique professionnelle, il n'y a pas de distinction entre production et qualité ;
– un discours sur la qualité très concret, adapté à la culture professionnelle des différents niveaux et évitant l'excès de conceptualisation ;
– la prise en compte des préoccupations des agents ;
– quelques moyens spécifiquement consacrés à la qualité (même s'ils sont assez modestes) : ;
– un rythme de progression adapté, intégrant le fait que tout le monde ne peut avancer à la même vitesse ;
– une mobilisation des systèmes d'information ;
– l'ouverture à des modèles organisationnels issus du secteur privé ;
– le développement de systèmes d'audit interne ;
– pour l'assistance externe, le recours à des consultants ayant une bonne connaissance du secteur public ;
– une organisation légère dédiée à l'animation et à l'accompagnement de la démarche.

Les éléments considérés par les acteurs comme des difficultés :
– l'ésotérisme de la terminologie technique de la qualité ;
– la lourdeur de l'élaboration des procédures ;
– les coûts liés à la certification, notamment pour les services ayant peu de moyens.

Les éléments considérés par les acteurs comme des freins :
– un encadrement peu rodé à la pratique du management ;
– la démotivation des agents, le temps de remplacement des agents refusant de s'engager dans la démarche ;
– le facteur générationnel, les choses marchent mieux lorsque le personnel est plus jeune ;
– la difficulté à concilier la qualité avec d'autres enjeux (la sécurité, par exemple) ;
– la difficulté d'élaboration des indicateurs et la lourdeur de leur suivi ;
– la difficulté à retrouver un « deuxième souffle » après l'obtention d'une certification ;
– le temps et le manque de souplesse des procédures de marchés publics qui peuvent poser problème pour le recours à une assistance externe.

Les éléments considérés par les acteurs comme des facteurs d'échec :
– le manque de temps pour la mise en place de la démarche (accentué avec les ARTT) ;
– une mise à niveau insuffisante de la compétence des agents ;
– des modes de fonctionnement pas suffisamment revisités (manque de transversalité, par exemple).

Les invariants de réussite d'une démarche Qualité durable :
– l'existence d'une pression interne ou externe au lancement ;
– une méthode de structuration favorisant la participation des agents ;
– une reconnaissance externe de type certification pour la pérennisation ;
– l'articulation de la qualité avec les autres outils du management et de la modernisation de l'organisation ;
– si possible, l'association des « clients » à la démarche.

Synthèse et conclusion

Les injonctions nationales et les démarches imposées ont peu d'impact. Les leviers d'action à recommander sont :

– avoir une approche différenciée selon les types d'administration, la nature des services et des publics ;
– encourager les modes de pérennisation des démarches (certification, contractualisation) ;
– piloter la reconnaissance matérielle, immatérielle, individuelle et collective ;
– favoriser, par la formation, l'appropriation des compétences nécessaires (management, approche processus, etc.) mais en misant plus sur les contenus « métier » que sur les contenus « qualité » ;
– prôner toutes les formes de contractualisation, collective ou individuelle ;
– permettre d'accéder à des fonds de financement des démarches ;
– miser sur la proximité des centres d'impulsion et de suivi des démarches ;
– favoriser la mutualisation, les échanges de pratiques, l'animation des réseaux d'experts qualité.

Les propos de Michel Crozier dans « La société bloquée » demeurent totalement d'actualité : « *Toute politique, Qualité ou autre, suppose que, préalablement et parallèlement, soient faits les investissements institutionnels nécessaires pour que les individus et les groupes concernés soient capables d'en tirer parti.* »

Annexe 12

Principales conclusions de la mission menée par M. Mcauley sur le rôle des responsables « qualité » des administrations centrales

M. Brian Mcauley est un haut fonctionnaire britannique de l'Inland revenue qui a travaillé, dans le cadre d'une mise à disposition, à la direction générale des impôts de 2001 à 2003. Il a été mis à disposition de la délégation aux usagers et aux simplifications administratives d'octobre 2003 à janvier 2004 pour apporter son expertise à la commission « Qualité des services publics ». Mission lui a été confiée d'interroger les responsables « Qualité » des ministères pour mieux connaître leur rôle, les conditions d'exercice de leur fonction et leurs attentes.

L'objectif de B. McAuley en rencontrant les responsables qualité au niveau de l'administration centrale était de mieux connaître les démarches ministérielles en matière de qualité et de leur apporter un point de vue extérieur.

Les ministères rencontrés : finances, éducation nationale, recherche, culture, intérieur (préfectures et police), justice, agriculture, équipement, écologie, sports, affaires sociales, travail, services du Premier ministre.

La plupart des ministères n'en sont qu'à la première étape d'une démarche qualité (orientation stratégique, première évaluation). Quelques-uns ont commencé à développer des systèmes d'écoute des usagers. Deux seulement ont, depuis plusieurs années, engagé un véritable plan de déploiement de la qualité.

Concernant l'impulsion :

Les démarches avancent d'autant mieux que l'engagement du ministre est fort et qu'il existe un pilotage consistant au plus haut niveau.

Dans certains cas, la création de nouvelles structures est l'occasion d'engager une politique qualité. Dans d'autres cas, le mouvement est de faire évoluer les structures et les services pour mieux les adapter aux usagers.

Il est important de bien articuler les actions en matières de simplification et les actions en matière de qualité (exemple des administrations fiscales).

Enfin, les progrès récents et futurs les plus significatifs sur la qualité de service sont liés à l'utilisation des TIC.

Concernant les leviers d'action :

Tous attendent beaucoup de la LOLF. Certaines des personnes rencontrées sont, d'ailleurs très impliquées dans la préparation de la mise en place de la LOLF.

Les services d'inspection demeurent généralement dans une optique traditionnelle de contrôle administratif et il serait souhaitable de faire évoluer leur rôle pour aider à l'amélioration du service rendu. Cette question se pose aussi au Royaume Uni.

Il faut proposer différents outils permettant de couvrir la variété des services et de leurs missions. Le cadre d'auto-évaluation des fonctions publiques (CAF) peut constituer un outil de diagnostic commun fondé sur les principes de la qualité.

Il existe peu de dispositifs d'écoute des usagers. Il serait intéressant de mettre en place des sondages portant sur les prestations de plusieurs administrations comme cela est le cas au Canada.

Les attentes concernant le soutien interministériel :

– développer la formation en proposant des guides sur les outils et méthodes, des formations de formateurs, de l'assistance directe (consultants internes) ;
– favoriser le partage des bonnes pratiques et des connaissances (forums sur Internet, benchmarking) ;
– faire mieux connaître les Trophées de la qualité et renforcer l'objectivité du processus de sélection ;
– allouer des ressources pour animer les réseaux.

En conclusion :

– nécessité d'impliquer fortement les ministres dans la mise en œuvre des recommandations de la commission ;
– encourager la mobilité des fonctionnaires entre les administrations.

Annexe 13

Résultats des enquêtes menées par internet auprès d'agents et de responsables de service sur leur perception de la qualité

Rappel de la méthodologie

Enquête réalisée par l'institut d'études DirectPanel auprès de 2 225 agents de la fonction publique et 20 responsables de service entre le 23/12/2003 et le 18/03/2004.

Les données ont été collectées via un questionnaire en ligne auto administré accessible à partir des intranets des ministères suivants :
– ministère des Affaires étrangères (244 réponses) ;
– ministère de la Fonction publique (15 réponses) ;
– ministèe de l'Environnement (338 réponses) ;
– ministère de la Culture (72 réponses) ;
– ministère des Finances (1418 réponses) ;
– ministère de la Justice (138 réponses).

Enquête auprès des agents sur les démarches qualités

Diffusion et nature des politiques qualité

Près de 60 % des fonctionnaires interrogés déclarent que leur administration a mis en place un politique de qualité et ce, en grande majorité (85 %) dans le domaine de l'accueil et la qualité relationnelle du service. Dans la moitié des cas (54 %), la démarche qualité porte sur la qualité technique du service et dans un quart des cas (24 %), elle porte sur des objectifs d'impact (économique, social ou culturel).

Parmi ceux dont l'administration n'a pas mis en place une politique de qualité, une écrasante majorité (90 %) estime souhaitable qu'elle le fasse et même indispensable dans 41 % des cas. Les politiques qualités jouissent donc d'un a priori *favorable et sont largement plébiscitées. D'ailleurs, plus de 80 % des fonctionnaires favorables à la mise en place d'une politique de qualité aimeraient le cas échéant y participer activement.*

Appréciation des politiques par les agents

Plus de 3/4 des fonctionnaires interrogés jugent les politiques mises en place de façon positive, mais seulement 11 % de façon « très positive ». À noter que 5 % jugent ces politiques de façon très négative.

Implication / Association des agents

Des progrès restent à faire dans l'association des fonctionnaires à ces politiques puisqu'un peu plus d'un tiers seulement (35,6 %) des fonctionnaires ont été personnellement associés à leur élaboration et seuls 16 % l'ont été de façon régulière.

Communication auprès des usagers

Sur le plan de la communication auprès des usagers (interne ou externe), les résultats sont plutôt bons : 3 fonctionnaires sur 4 estiment que les usagers de leur service ont été informés de la volonté d'améliorer la qualité des prestations rendues par leur service.

Mesure/suivi des résultats

Le suivi des résultats des politiques qualité mises en place semble être effectif. En effet, 84 % des fonctionnaires interrogées déclarent que les résultats de la politique qualité sont objectivement mesurés ou en tout cas constatés. Parmi ces 84 %, dans une bonne moitié des cas (56 %), ce suivi est fait régulièrement et dans une petite moitié des cas, il est plus ponctuel.

Clarification des objectifs

Ces politiques qualité n'ont pas vraiment permis de clarifier les finalités de l'action individuelle des fonctionnaires (61 % des cas) ou de l'action de leur service (52 %). Dans 16 % des cas seulement, la politique de qualité a permis de nettement clarifier les objectifs individuels et dans 18,5 % des cas seulement les objectifs du service.

Amélioration du fonctionnement de l'organisation du service

Dans 38 % des cas, la politique qualité a permis d'améliorer l'organisation et le fonctionnement du service auquel le fonctionnaire appartient, mais cette amélioration a été décisive dans seulement 5 % des cas. 1 fonctionnaire sur 4 déclare que la politique n'a pas du tout permis d'améliorer l'organisation et le fonctionnement de son service.

Perception de l'efficacité de la politique

L'efficacité perçue des politiques de qualité est mitigée : 55 % des fonctionnaires ont le sentiment que la qualité de service s'est améliorée et que les usagers sont plus satisfaits.

Impact sur le travail des agents

Un tiers de fonctionnaires seulement estiment que la mise en place de la politique qualité a eu des conséquences plutôt positives sur leur travail contre 20 % pour des conséquences plutôt négatives. À noter que près d'1 fonctionnaire sur 4 juge l'impact ni positif, ni négatif, ce qui montre que cette appréciation est un peu délicate.

Facteurs clés de succès

Selon les agents interrogés, pour obtenir effectivement une bonne qualité du service rendu, les éléments les plus importants sont dans l'ordre d'importance :
– une meilleure utilisation des moyens (66,4 % le jugent « très important ») ;
– un engagement fort et durable de la direction (62,7 %) ;
– la simplification des procédures et des contraintes réglementaires (59,2 %) ;
– des modes de fonctionnement et une organisation plus simples (59,1 %) ;
– une augmentation globale des moyens (54,1 %).

Enquête auprès des responsables de service sur les démarches qualités

NB : les résultats suivants portent sur un échantillon très réduit de 20 responsables de site. Les résultats ne sont donc pas statistiquement extrapolables à l'ensemble de la population des responsables. Il convient de les considérer avec prudence comme des résultats plutôt qualitatifs.

Nature des politiques qualité mises en place

La grande majorité des politiques qualité (2/3) ont été mises en place dans les 2 dernières années (2002/2003).

Le champ d'application de ces politiques couvre pour moitié l'ensemble des missions de votre service et pour une autre moitié uniquement certains domaines d'intervention spécifiques. Les bénéficiaires visés sont, dans 80 % des cas, les particuliers, les entreprises et les usagers internes. Dans une moindre mesure, les collectivités locales (65 %) et les associations (40 %).

La démarche qualité porte quasi-systématiquement (95 %) sur à la fois
– l'accueil, la qualité de la relation avec les usagers ;
– la qualité technique du service ;
– l'amélioration de la coordination et du fonctionnement de votre service avec ses partenaires.

En revanche, elles portent plus rarement (30 %) sur des objectifs d'impact (économique, social ou culturel).

Facteurs de décision de mise en place de politique qualité

Les 2 principaux facteurs qui ont joué dans la décision de mise en place d'une démarche qualité sont le respect des engagements de la hiérarchie et des propres engagements des responsables. La volonté d'impulser par ce moyen une action générale de réforme a également joué un rôle très important (essentiel dans 2/3 des cas). Dans une moindre mesure, les risques de non qualité ont joué dans cette décision. En revanche, la concurrence extérieure ou la pression des usagers n'ont eu qu'un rôle très secondaire, voire nul dans cette décision.

Place et impact de la politique qualité dans la stratégie de services

L'amélioration de la qualité est loin d'être l'objectif principal des stratégies de services des responsables. Elle est considérée par 2 responsables sur 3 comme un objectif essentiel mais à concilier avec d'autres priorités.

Dans 95 % des cas, la démarche qualité a eu un impact notable sur le fonctionnement du service en terme :
– d'organisation du service et des processus de production ;
– de procédures de formulation des objectifs.

Dans une moindre mesure (45 % d'impact très important), elle a modifié les relations avec les usagers (internes ou externes). En revanche, elle a eu nettement moins d'impact sur la gestion des agents et les relations avec l'autorité supérieure.

Mesure/suivi des résultats

Des progrès restent certainement à faire en matière de mesure des résultats des politiques qualité. En effet, dans la moitié seulement des cas, les résultats de la démarche qualité sont mesurés et/ou constatés. Dans un tiers des cas, l'évaluation reste empirique mais les effets sont perçus comme plutôt positifs. Enfin, dans 15 % des cas, la démarche qualité n'a pas encore eu semble-t-il d'impact significatif.

Association et information des agents

Selon les responsables, le personnel a largement été associé au projet de démarche qualité. Dans plus de 9 cas sur 10, le personnel a été informé des motifs et du déroulement de la démarche, ainsi que des résultats visés, il a été associé à la réflexion sur l'amélioration des processus et à l'évaluation de la qualité. En revanche, dans 4 cas sur 10, il n'a pas été associé au choix des objectifs qualité et pas été formé à ses nouvelles responsabilités.

On peut noter qu'il existe un certain décalage avec la perception des agents sur cette question qui sont seulement un tiers à estimer avoir été personnellement associés à l'élaboration des politiques qualités (16 % de façon régulière).

Plus généralement, 80 % des responsables estiment que la participation des usagers dans la démarche qualité est assez importante ou importante mais seulement 45 % semblent y accorder une réelle importance. À noter que 10 % tout de même jugent que ça n'est pas vraiment important.

Des actions de communication auprès des usagers ont au moins été menées une fois (voire plusieurs fois dans 40 % des cas) sur les sujets suivants :
- les objectifs de la démarche qualité ;
- le déroulement de la démarche qualité ;
- les résultats de la démarche qualité ;
- leurs attentes et leur satisfaction par rapport au service.

Dispositifs mis en place

Sur le plan de l'écoute des usagers, le principal outil mis en place est le dispositif de traitement des réclamations (dans 3 cas sur 4), suivi dans un cas sur deux par un dispositif de recueil des suggestions. Plus rarement (1 cas sur 5), un processus de concertation avec les usagers a été mis en place.

Aides reçues et ressources utilisées par les responsables

Les responsables ont été avant tout aidés par leur démarche qualité par un ou plusieurs experts de leur entourage. Cette aide a été décisive dans 45 % des cas et au moins importante dans 90 % des cas ! Dans 1 cas sur 2, les responsables ont également reçu une aide importante des services centraux et des collègues menant des actions comparables. En revanche, ils estiment avoir reçu pas ou peu d'aide du ministère de la fonction publique et de la réforme de l'État et de la Préfecture.

La ressource méthodologique la plus utilisée est de loin le Référentiel ISOLE 9001 (7 cas sur 10). Dans un quart des cas, les responsables se sont également appuyés sur le cadre d'auto-évaluation des

fonctions publiques (CAF) et sur le Guide de la DIRE sur les engagements de service. En revanche, le modèle du prix européen de la qualité (EFQM) n'a quasiment pas été utilisé.

Interactions et relations avec les autres services

Près de 8 responsables sur 10 déclarent que certaines des structures avec lesquelles leur service est en relation ont également engagé une démarche qualité, mais que cela n'a eu un impact important sur le fonctionnement de leur service que dans la moitié des cas.

La démarche qualité s'est très largement accompagnée d'actions pour améliorer la coordination et le fonctionnement des relations entre les services des responsables et leurs partenaires (autres services de l'État).

Facteurs et conditions de succès

Les 3 facteurs considérés les plus importants dans le succès d'une démarche qualité sont :
– des formations sur le management et les méthodes de la qualité ;
– la simplification des procédures et des contraintes réglementaires ;
– l'obligation de rendre compte sur des objectifs précis de qualité.

Une place importante est ensuite accordée à l'autonomie, qu'elle porte sur la gestion des ressources humaines, des ressources financières ou d'autres ressources (systèmes d'information, matériel etc.), ou encore sur le travail des agents. L'appui de l'administration centrale et la meilleure connaissance du point de vue des usagers sur la qualité des prestations sont également mis en avant.

En revanche, l'intéressement financier du service en fonction des résultats obtenus, la responsabilisation des usagers ou l'implication des usagers ne sont pas vraiment considérés comme des facteurs clés de succès.

Annexe 14

Bibliographie

Les références ci-après ne constituent évidemment pas une bibliographie complète, mais correspondent à des publications choisies pour leur relation directe avec certains sujets du présent rapport.

Publications privées

Bernard et Danièle Averous, *Mesurer et manager la qualité de service*, INSEP, 2004.

Claude Yves Bernard, *Le management par la qualité totale*, AFNOR, 2001.

Daniel Boéri, *Maîtriser la qualité*, Laurent du Mesnil, 2003.

Chr. Doucet, *La qualité utile*, Insep Consulting, 2003.

Georges Eiker, *Six Sigma en action*, Village mondial, 2003.

Georges Eiker, *Objectif Six Sigma*, Village mondial, 2004.

François Kolb, *La Qualité. Essai sur l'évolution des pratiques du management*, Vuibert, 2002.

Qualité Références, revue trimestrielle, 103 rue La Fayette, 75010 Paris.

France Qualité Publique, *La satisfaction des usagers/clients/citoyens du service publi*c, Documentation française, 2004.

France Qualité Publique, *La participation des usagers /clients/citoyens du service publi*c, Documentation française, 2004.

Rapports publics

Réseau interministériel des modernisateurs, dirigé par Jean-René Brunetière, *Culture de performance et qualité de service : de nouvelles pratiques pour l'État,* Rapport présenté en novembre 2002 au comité de pilotage de mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (disponible sur le site www.dusa.gouv.fr).

Groupe d'experts réuni par le Conseil scientifique de l'évaluation, *Rapport sur les indicateurs de qualité et de satisfaction*, rédigé par Sylvie Trosa, janvier 1993.

Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics, *Les méthodes d'évaluation de la satisfaction des usagers*, Documentation française, 2001.

Bernard Candiard, *L'amélioration de l'accueil des usagers de l'administration*, Documentation française, 2003.

Publications du ministère de la Fonction publique et de la Réforme de l'État

Services publics : s'engager sur la qualité du service, 2001 (site www.dusa.gouv.fr).

O*ptimiser les processus*, 2000 (site www.dusa.gouv.fr).

Piloter la qualité, 2000 (site www.dusa.gouv.fr).

Cadre d'auto-évaluation des fonctions publiques (CAF), 2003 (site www.dmgpse.gouv.fr).

Annexe 15

Tableau comparatif des outils de la qualité

Marielle Breas, février 2004

1) Typologie des outils qualité

Type d'outil	Principe	Exemples, remarques
Engagements de service	Communication publique sur le niveau de service de certaines prestations	Charte Marianne « Pour vous faciliter l'impôt » (engagements de la DGI et de la DGCP)
Chartes internes	Document de cadrage et recommandations sur les actions à mettre en œuvre	Charte nationale de l'équipement Charte de l'accueil du ministère de l'intérieur pour les préfectures. Ce type de charte peut constituer la « doctrine » encadrant la mise en place locale d'engagements de service.
Certification ISOLE 9001	Reconnaissance par un organisme certificateur de la conformité à la norme ISOLE 9001	
Prix EFQM, reconnaissance EFQM	Reconnaissance attribuée par la fondation européenne du management de la qualité (EFQM) sur la base de son modèle : – soit par l'attribution d'un prix (excellence) – soit par la reconnaissance d'un certain niveau de conformité au modèle (en fonction du nombre de points atteint).	
Certification de service	Reconnaissance par un organisme certificateur de la conformité à un référentiel de service. Un référentiel de service définit, pour un type de prestations spécifiques, des exigences sur les niveaux de service	Qualiville (référentiel dédié à l'accueil dans les communes) Qualifisc (référentiel dédié aux prestations des services des administrations fiscales) Dans certains cas particuliers, il est possible d'avoir recours à un référentiel existant (certification de 4 services de soutien logistique des services de police d'après le référentiel QUALICERT préconisé par le Conseil National des Professions de l'Automobile)

Type d'outil	Principe	Exemples, remarques
Accréditation COFRAC	Reconnaissance par le COFRAC de la conformité à un référentiel spécifique à un processus technique donné.	Accréditation des directions départementales des services vétérinaires par rapport au référentiel NF 45001 relatif aux processus d'inspection sanitaire.
Labellisation	Reconnaissance par un système d'audit et de validation interne de la conformité à un référentiel « maison ». Le référentiel définit, pour un type de prestations spécifiques, des exigences sur les niveaux de service mais peut aussi comporter des exigences sur l'organisation et le management (inspirées, par exemple, de la norme ISOLE 9001)	Labellisation « GretaPlus » des GRETA. Accréditation des hôpitaux par l'ANAES. Projet de référentiels sur l'ingénierie publique et l'instruction du droit des sols au ministère de l'équipement.
Contrôle interne	Système d'audit interne visant à apprécier la conformité à une norme ou un référentiel (par exemple, la norme ISOLE 9001)	démarche expérimentée par le ministère de la défense comme une alternative à la certification ISOLE 9001
CAF	Autoévaluation par rapport au cadre d'autoéavaluation des fonctions publiques.	La particularité du CAF par rapport à d'autres outils d'auto-évaluation (ligne suivante) est d'être un modèle spécifiquement dédié aux activités publiques.
Autres auto-évaluations	Par rapport au modèle EFQM, à la norme ISOLE 9001...	

2) Typologie des objectifs des outils qualité

Objectif Type d'outil	Transparence / lisibilité de l'offre de prestations	Garanties sur la qualité des prestations	Garanties sur la qualité de l'organisation et du management	Évaluation de la qualité de l'organisation et du management	Modèle pour guider la mise à niveau organisationnelle
Engagements de service	Oui	Pas directement	Non	Non	Non
Chartes internes	Pas directement, mais peut-être un effet recherché à terme	Non	Non	Non	Dépend du contenu de la charte
Certification ISOLE 9001	Non	Seulement garantie de l'existence d'une écoute des usagers (s'il s'agit de l'ISO 9001 version 2000)	Oui avec la crédibilité d'une reconnaissance par un tiers externe	Oui	Oui
Prix EFQM, reconnaissance EFQM	Non	Seulement garantie de l'existence d'une écoute et d'une participation des usagers et partenaires	Oui avec la crédibilité d'une reconnaissance par un tiers externe	Oui	Oui
Certification de service	Oui, si bonne communication sur le référentiel	Oui avec la crédibilité d'une reconnaissance par un tiers externe	non	Non	En partie car implique d'instaurer certains principes (mesure des résultats, par exemple)
Accréditation COFRAC	Non	Non	Dans une certaine mesure, porte sur des processus techniques. Crédibilité d'une reconnaissance par un tiers externe	Oui	Oui
Labellisation	Oui, si bonne communication sur le référentiel	Oui, mais crédibilité un peu moindre que pour la certification	Cela dépend du contenu du référentiel. Crédibilité un peu moindre que pour la certification	Cela dépend du contenu du référentiel.	Cela dépend du contenu du référentiel.
Contrôle interne	Non	Non	Non	Oui	Oui
CAF	Non	Non	Non	Objectivité limitée de l'évaluation car basée sur l'autodéclaratif	Oui
Autres types d'autoévaluation	Non	Non	Non	Objectivité limitée de l'évaluation car basée sur l'autodéclaratif	Oui

3) Points forts / points faibles en termes de communication

Type d'outil	Communication externe	Communication interne
Engagements de service	Aisément compréhensible par le grand public	
Chartes internes		
Certification ISOLE 9001	Peu parlant pour le grand public, mais atout significatif pour un public de professionnels	Fierté d'obtention du « diplôme »
Prix EFQM, reconnaissance EFQM	Peu parlant pour le grand public, mais atout significatif pour un public de professionnels	
Certification de service	Aisément compréhensible par le grand public, mais nécessité d'une bonne communication pour que le référentiel soit connu des usagers.	
Accréditation COFRAC	Peu parlant pour le grand public, mais atout significatif pour un public de professionnels	
Labellisation	Aisément compréhensible par le grand public mais nécessité d'une bonne communication pour que référentiel soit connu des usagers. Problème de la moindre crédibilité d'un système de reconnaissance interne	
Contrôle interne		
CAF		
Autres types d'auto-évaluation		

Table des matières